

Universidade de Lisboa  
Instituto de Ciências Sociais



**LISBOA**

---

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

**Despesa e Redistribuição na Segurança Social  
em Portugal: análise da Reforma de 2007**

Daniel Fernando da Soledade Carolo

**Doutoramento em Ciências Sociais**  
Especialidade em Sociologia Política

2014



Universidade de Lisboa  
Instituto de Ciências Sociais



# **Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007**

**Daniel Fernando da Soledade Carolo**

Tese orientada por **Doutor Manuel Villaverde Cabral**  
e **Doutor José António Correia Pereirinha**

**Doutoramento em Ciências Sociais**  
Especialidade em Sociologia Política

2014

Financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Programa Operacional Potencial Humano, Fundo Social Europeu





## *Agradecimentos*

Aos orientadores deste trabalho, Manuel Villaverde Cabral e José António Pereirinha, estarei sempre grato pela oportunidade de ingressar no Doutoramento e por terem acreditado que eu estaria à altura do desafio. Foram dez anos cuja importância não cabe num agradecimento, mas marcou o meu percurso profissional.

É meu dever referir todos os apoios institucionais de que beneficiei, e sem os quais não poderia ter chegado até aqui, deixando o devido agradecimento. Ao CISEP, porque ali iniciei os meus trabalhos de investigação; ao ICS porque acolheu este projeto e à FCT que o financiou, através de bolsa para o período de doutoramento.

Entre os que partilharam comigo o seu saber, e aqueles com quem tive oportunidade de trabalhar, devo mencionar: Jaime Reis, Marina Costa Lobo, Pedro Adão e Silva, Alfonso Herranz, Peter Lidert, Amílcar Moreira, Leandro Carrera, Marina Angelaki e Sérgio Espuelas.

Há ainda duas pessoas que me aturaram diariamente, com os pedidos que lhes fazia, discussões que provocava, tempo que lhes roubava, coisas que me ensinaram, sempre com paciência ilimitada e apoio *afetivo-científico* incondicional - o Luís Miguel e a Ana Teresa. Com eles, tive o privilégio de partilhar os dias, graças ao gabinete comum no CISEP, entre 2004 e 2010, e com eles muito tenho aprendido.

Por último, mas não menos importante, estou grato à Elisa Sousa e ao Amílcar Gabriel pelo precioso apoio na revisão final.

## *Resumo*

A presente investigação analisa a Reforma da Segurança Social de 2007 em Portugal, enquadrando-a no contexto da crise e do processo de reforma dos Estados-Providência, para avaliar os seus efeitos, ao nível da sustentabilidade da despesa e da equidade da redistribuição. A singularidade da metodologia desta investigação consiste na tentativa de conciliar a teoria do institucionalismo histórico com a da economia política através da análise dos fatores socioeconómicos e políticos que determinaram a Reforma da Segurança Social de 2007, assim como no enquadramento das transformações decorrentes, no âmbito do processo histórico de institucionalização. Com enfoque no subsistema previdencial de pensões, foram analisadas três dimensões: a cobertura do sistema, a evolução da despesa e as funções de redistribuição. Concluiu-se que o crescimento da despesa social, desde o Estado Novo, evidencia que o desenvolvimento do sistema de segurança social em Portugal será explicado por um processo funcionalista de continuidade institucional, não obstante a relevância política das instituições, de base corporativa, na explicação das regressividades. Relativamente à Reforma de 2007, as medidas introduzidas revelaram-se eficazes no controlo das principais variáveis do crescimento da despesa, transferindo para os pensionistas os custos decorrentes do envelhecimento, através da diminuição das taxas de substituição das pensões. Relativamente à redistribuição, o efeito da nova fórmula degressiva foi mitigado pela aplicação do *fator de sustentabilidade*, confirmando que a sustentabilidade prevaleceu sobre a equidade, enquanto fator determinante da reforma. Do processo político, destaca-se a maioria socialista, em 2005, que facilitou a aprovação de uma reforma que pode ser categorizada como *retrenchment* da Segurança Social, mas que também determinou, implicitamente, uma unificação institucional do sistema de pensões, através da convergência entre CGA e a Segurança Social, com consequente reforço da sustentabilidade e da equidade da despesa social pública.

## *Palavras-chave*

Estado-Providência; Reforma; Segurança Social; Despesa; Redistribuição.

## *Abstract*

### ***Social Expenditure and Redistribution in Social Security in Portugal: Analysis of the 2007 Reform***

The following investigation analyses the 2007 Portuguese Social Security Reform, within the frame of the European Crisis and the reforming process of the *Welfare State*, in order to evaluate its effects, concerning the level of expenditure sustainability and the equity of redistribution. The methodology's uniqueness, regarding this investigation, is the attempt to conciliate both historical institutionalism and the political economy approaches throughout the analysis of the socioeconomic and political factors that have determined the 2007 Social Security Reform, as well in outlining the ensuing transformations within the historical process of institutionalization. Highlighting the welfare pensions subsystem were analyzed three dimensions: the institutional development and the coverage of the system, the expenditure growth and the redistribution functions. Concerning the 2007 Reform, the measures introduced revealed their effectiveness in cost controlling the main expenditure variables, transferring to the pensioners the costs of aging through the diminution of the pension's replacement rates. Regarding the redistribution, the effect of the new degressive benefit formula was mitigated by the application the sustainability factor, confirming that sustainability prevailed over equity as dominant factor of the welfare reform. On the political process, it is emphasized the socialist majority in 2005 which enabled the approval of a reform that may be categorized as *retrenchment* of the Social Security, but that has also determined, implicitly, the institutional unification of the pension's system, through the institutional convergence of CGA with the Social Security retirement rules, with the subsequent strengthening of the sustainability and the equity of the public social expenditure.

## *Keywords*

Welfare State; Welfare Reform; Social Security; Public Social Expenditure; Redistribution.

## *Índice de Conteúdos*

Introdução	1
<b>PARTE 1 – ENQUADRAMENTO E CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I – O PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO</b>	<b>4</b>
CONTRADIÇÕES DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL	4
CARATERIZAÇÃO DO SISTEMA DE PENSÕES DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL	8
<b>CAPÍTULO II – TEORIA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA</b>	<b>19</b>
A CRISE DO ESTADO-PROVIDÊNCIA	19
O CONCEITO DE ESTADO-PROVIDÊNCIA E O PAPEL DO ESTADO	22
A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DA REFORMA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA NO CONTEXTO DA CRISE	25
ANÁLISE DAS REFORMAS DO ESTADO-PROVIDÊNCIA	29
PERSPETIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA	36
Teoria da Democratização	36
Teoria do Mercado Político	37
Teoria Funcionalista ou Industrialismo	39
Evolução das Teorias Clássicas e as Novas Perspetivas	42
ESTADO-PROVIDÊNCIA E REDISTRIBUIÇÃO	45
<b>CAPÍTULO III – OPÇÕES METODOLÓGICAS E OPERACIONALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO</b>	<b>55</b>
ANÁLISE EMPÍRICA DA DESPESA E DA REDISTRIBUIÇÃO NA REFORMA DE 2007	55
ESTRUTURAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO	59
<b>PARTE 2 – EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL</b>	<b>64</b>
<b>CAPÍTULO IV – A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL</b>	<b>65</b>
ESTUDOS SOBRE A SEGURANÇA SOCIAL	65
DA PREVIDÊNCIA À SEGURANÇA SOCIAL E O DEBATE TEÓRICO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA EM PORTUGAL	67
<b>CAPÍTULO V – O CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL EM PORTUGAL</b>	<b>70</b>
O CONCEITO DE DESPESA SOCIAL SEGUNDO A OCDE	70
O PROBLEMA DO CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL	73



A PERSPETIVA HISTÓRICA SOBRE O CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL	79
ANÁLISE EMPÍRICA DOS FACTORES EXPLICATIVOS DO CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL	82
A evolução Institucional (r)	92
Evolução da cobertura pessoal (n)	94
Evolução da Cobertura material (p)	96
Interpretação dos resultados	98
<b>CAPÍTULO VI – A REDISTRIBUIÇÃO NA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL</b>	<b>105</b>
ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA SOCIAL E REDISTRIBUIÇÃO	105
OS DISPOSITIVOS DE REDISTRIBUIÇÃO NO SISTEMA	106
ANÁLISE DA INTRODUÇÃO DA REDISTRIBUIÇÃO NA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL	110
DEBATE TEÓRICO EM TORNO DA REDISTRIBUIÇÃO NA SEGURANÇA SOCIAL	112
O PAPEL DO ESTADO NA REDISTRIBUIÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL	114
Explicações acerca do Padrão Redistributivo	117
O Reconhecimento do Problema das Iniquidades e Regressividades	119
<b><u>PARTE 3 – A REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2007</u></b>	<b><u>122</u></b>
<b>CAPÍTULO VII – A REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2007</b>	<b>123</b>
CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE DA SEGURANÇA SOCIAL	123
REFORMAS DOS SISTEMAS DE PENSÕES DA SEGURANÇA SOCIAL	125
Alcance das reformas – análise das 3 dimensões	127
ENQUADRAMENTO DA REFORMA DE 2007	129
Os estudos da Reforma da Segurança Social em Portugal	130
Antecedentes do Processo: as Reformas de 2000 e 2002	132
FACTORES DETERMINANTES DA REFORMA	135
<b>CAPÍTULO VIII – OS EFEITOS DA REFORMA DE 2007 NO SISTEMA DE PENSÕES</b>	<b>140</b>
POLÍTICAS DE REDISTRIBUIÇÃO NA REFORMA DE 2007	140
Definição do Princípio de Equidade Social na Lei	143
Decomposição dos Efeitos Redistributivos Operados pelos Sistemas de Pensões	144
<b>CAPÍTULO IX – ANÁLISE EMPÍRICA DOS EFEITOS DA REFORMA DE 2007</b>	<b>150</b>
SUSTENTABILIDADE DA DESPESA	150
ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES	156
Evolução do Montante Médio das Pensões	156
Aplicação da Fórmula de 2002	157

Introdução do Factor de Sustentabilidade	159
Regras de Indexação das Pensões	162
Incentivos e Penalizações para o Adiamento e a Antecipação da Reforma	164
EQUIDADE DA REDISTRIBUIÇÃO	166
Equidade Distributiva	167
Equidade Fiscal	168
Regressividade das majorações	170
MODELO DE SEGURANÇA SOCIAL	171
<b>CAPÍTULO X – O PROCESSO POLÍTICO DA REFORMA DE 2007</b>	<b>175</b>
ECONOMIA POLÍTICA DAS REFORMAS E REDISTRIBUIÇÃO	175
CONSTELAÇÃO DE FATORES DA REFORMA	179
Crise multi-dimensional	181
Processo legislativo e competição partidária	183
Concertação Social	185
Dificuldade em fazer Reformas - Veto players	186
Estratégia de comunicação bem sucedida	188
PRINCIPAIS QUESTÕES ‘NOVAS’ COLOCADAS	188
A Redistribuição como Justificação	188
A Influência da Esquerda	189
A Posição dos Sindicatos acerca da Redistribuição	189
<b>CAPÍTULO XI – CATEGORIZAÇÃO DAS REFORMAS – VALIDAÇÃO DE PERSPETIVAS TEÓRICAS E RESULTADOS EMPÍRICOS</b>	<b>193</b>
AS MEDIDAS DE AUSTERIDADE E A IMPORTÂNCIA DA REDISTRIBUIÇÃO	193
A Persistência do Problema do Crescimento da Despesa com Pensões	195
As Opções de Política Redistributiva	196
A persistência das regressividades	198
DO REAJUSTAMENTO PARAMÉTRICO DA REFORMA DE 2007 AO <i>RETRENCHMENT</i> DAS MEDIDAS DE AUSTERIDADE	200
CONCLUSÕES	204
Bibliografia	217
Siglas e Acrónimos	238

## *Índice de Gráficos*

1: Transferências sociais, que não saúde, em percentagem do PIB, no ano de 2007	5
2: Parte das transferências sociais recebidas pela metade da população com rendimentos mais elevados em 2005	6
3: Evolução da despesa Pública em 1999-2013 (% PIB)	75
4: Despesa com prestações sociais em 1999-2013 (% e pp. PIB)	76
5: Despesa com pensões na União Europeia em 2010 (% PIB)	77
6: Despesa pública total e PIB <i>per capita</i> em 2013 (% PIB e milhares de euros)	78
7: Evolução do peso da Despesa Social no PIB em Portugal no período 1938-2003	86
8: Evolução da cobertura pessoal da Previdência (sem Estado) até à Reforma de 1962	95
9: Evolução da cobertura pessoal da Previdência (com Estado) desde a Reforma de 1962 até 1980	96
10: Evolução da composição da Despesa Social por Sectores no Estado Novo	98
11: Evolução do peso da Despesa Social no PIB: decomposição do efeito "cobertura pessoal" e do efeito "generosidade"	99
12: Evolução do peso da Despesa Social no PIB em Portugal no período 1938-2003	102
13: Aumento da despesa com pensões em 2010-2060 (pp. PIB)	152
14: Despesa com pensões em Portugal 2010-2013 (% PIB)	196

## *Índice de Tabelas*

1: Parte das transferências sociais recebidas pela metade da população com rendimentos mais elevados em 2005	7
2: Relação entre os clusters de Estado-Providência e a conceção dominante dos sistemas de segurança social	11
3: Beneficiários, Despesa e Pensões	13
4: Pensionistas	13
5: Despesa Pública (TOE)	14
6: Solidariedade – Não contributivo	15
7: Modelo de Análise da Segurança Social em Portugal	58
8: Evolução da organização institucional da Previdência no Estado Novo	84
9: Evolução da organização institucional da Previdência	88
10: Evolução das prestações sociais por setores institucionais de 1938 a 1980	90
11: Despesa Social Pública (TOE)	101
12: Evolução institucional da Caixa Geral de Aposentações	116
13: Demonstração da regressividade das Taxas de Substituição em 1997	117
14: Síntese das Principais Reformas nos Sistemas de Pensões	134
15: proposta de modelo de análise da Redistribuição	147
16: Projeção da evolução das taxas de substituição	158
17: Efeitos da aplicação do <i>Fator de Sustentabilidade</i>	159
18: Efeitos da aplicação do <i>Fator de Sustentabilidade</i> no Futuro	160
19: Redistribuição nas pensões segundo a análise comparativa	166
20: Efeito fórmula de cálculo - Análise Taxas Substituição	168
21: Fatores Explicativos da Reforma	194
22: Números de Beneficiários de algumas Prestações	203

## *Introdução*

Atualmente, em Portugal, a reforma do Estado Social é o tema central na discussão das políticas para fazer face à crise, designadamente pela *convergência dos sistemas públicos e privados de Segurança Social*, a aplicação do *factor de sustentabilidade nos sistemas de pensões*, a imposição da *contribuição extraordinária de solidariedade* sobre as pensões (CES), e ainda outras medidas que têm representado sucessivos cortes nas pensões, como o *congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS)*, ou *cortes generalizados* na despesa com prestações sociais do subsistema de solidariedade, sobretudo no *Rendimento Social de Inserção (RSI)*. Além disso, todas estas medidas têm vindo a ser justificadas por razões de sustentabilidade e princípios de equidade, o que torna ainda mais premente o ensaio tentado nesta investigação sobre a despesa e a redistribuição na Segurança Social, tendo por base a *Reforma de 2007*.

A presente investigação foi iniciada no ano da reforma da Segurança Social de 2007, e o seu propósito era a análise dos efeitos desta reforma tendo por referência uma leitura histórica do desenvolvimento do sistema de segurança social e do seu impacto ao nível da despesa social. Contudo, o desenrolar do processo de investigação acabou por desencadear a identificação de um conjunto de dados empíricos a favor da relevância da dimensão da redistribuição, determinando assim a inclusão daquela variável neste estudo.

Do mesmo modo, a consequente introdução das novas medidas de austeridade (2010-2014), decorrentes da crise, trouxe ainda mais para o centro da agenda política a questão das reformas e da equidade, o que veio mudar radicalmente a intervenção política no sistema de segurança social. Por conseguinte, houve um esforço adicional no sentido de enquadrar as medidas de austeridade entretanto implementadas, ainda que de forma complementar, já que não eram parte do objeto de análise previamente definido.

Daí que este trabalho seja sobre as reformas, não propriamente sobre a crise, e que analise a dimensão da redistribuição nas reformas sem, todavia, poder pretender ser uma análise da redistribuição operada por um dos diversos dispositivos redistributivos do sistema de segurança social.

Esta investigação não pretende responder ao desafio do futuro do Estado-Providência, em geral, e dos sistemas de pensões da Segurança Social, em particular, mas espera-se que contribua para uma perspetiva mais informada sobre este tema, até porque a tentativa de convergência dos sistemas públicos e privados de Segurança Social precisa de ser enquadrada

no âmbito do processo histórico de desenvolvimento do Estado-Providência, bem como das transformações económicas sociais que lhes estão associadas, e respetivas implicações, ao nível da sustentabilidade do seu financiamento.

Deste modo, a análise do processo político da reforma da Segurança Social de 2007 permitirá mostrar de que forma os diferentes atores condicionaram a reforma, o que, porventura, pode contribuir para explicar a inevitabilidade da crise orçamental que, na sequência da crise financeira mundial obrigou a um resgate, através do *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* (PAEF), acordado com a Comissão Europeia, o BCE e o FMI (*Troika*).

## *Parte 1*

---

### *Enquadramento e Contextualização*

---

---

*A theory that seeks to explain Welfare State growth should also be able to understand its retrenchment or decline.*

Esping-Andersen 1990, 32.

# I

## O PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO

### CONTRADIÇÕES DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

---

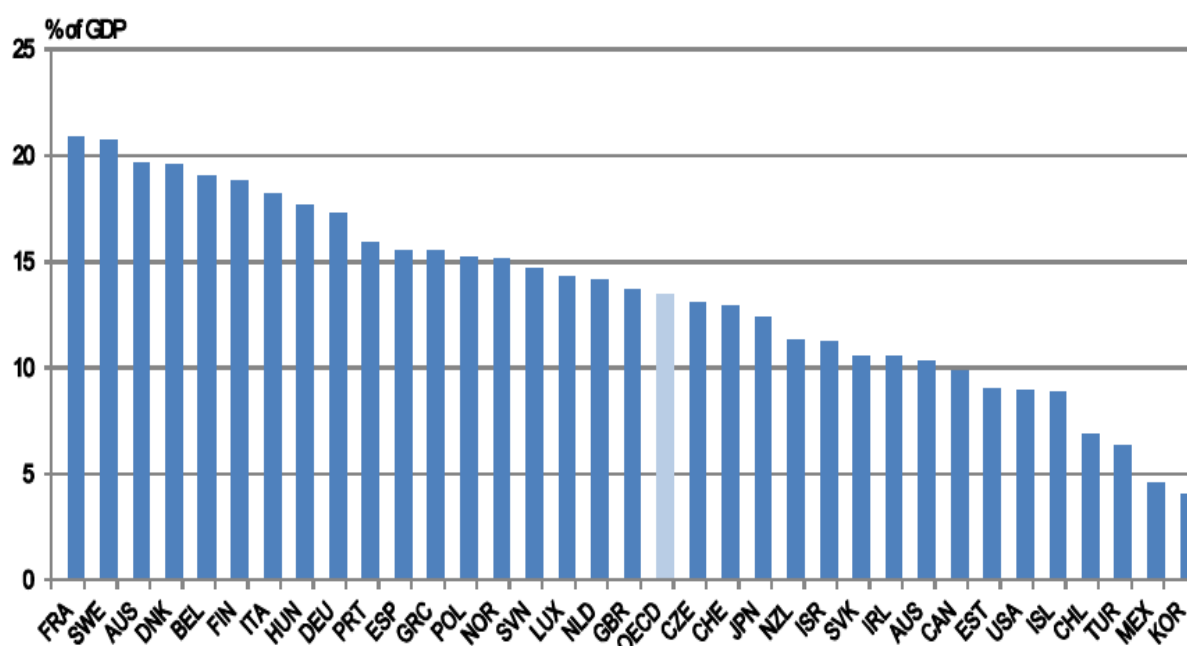
Em primeiro lugar, importará compreender como é que um país conhecido pela dificuldade em implementar reformas estruturais, realizou três reformas da Segurança Social num curto espaço de tempo, se viu obrigado a recorrerá ajuda externa, com um severo programa de ajustamento orçamental e, não obstante, tem a sustentabilidade do seu sistema de segurança social em risco. Importa aqui referir as reformas ocorridas em 2000, 2002 e 2007, assim como o *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* (PAEF), acordado com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (usualmente designados por *Troika*), cujas medidas de austeridade (2010-2014) determinaram cortes nos salários, sobretudo do setor público, nas pensões e nas prestações sociais, a par de um aumento generalizado da carga fiscal, de forma deliberada e, provavelmente, com uma severidade e abrangência sem precedentes.

Os dados da OCDE confirmam o aumento da despesa social em Portugal, embora seja um aumento relativo, porque medido em relação ao PIB. Porém, antes de passar a essa análise, em particular, afigura-se importante questionar por que motivo a despesa social estará a crescer, apesar das medidas de controlo da despesa que têm vindo a ser tomadas há mais de uma década. O indicador do aumento da despesa social, apesar de incontornável, não se poderá considerar suficiente para avaliar a sustentabilidade do sistema; será, pois, necessário analisar o processo de evolução da própria segurança social.

Deste modo, analisando os dados da OCDE (Gráfico 1), é pertinente questionar como é que o país, cujo sistema de Segurança Social se diz ter sido criado tardiamente, após a democratização em 1974, se tinha tornado no nono país que mais gasta em despesa social, medida em percentagem do PIB, em 2007.



Gráfico 1: Transferências sociais, que não saúde, em percentagem do PIB, no ano de 2007

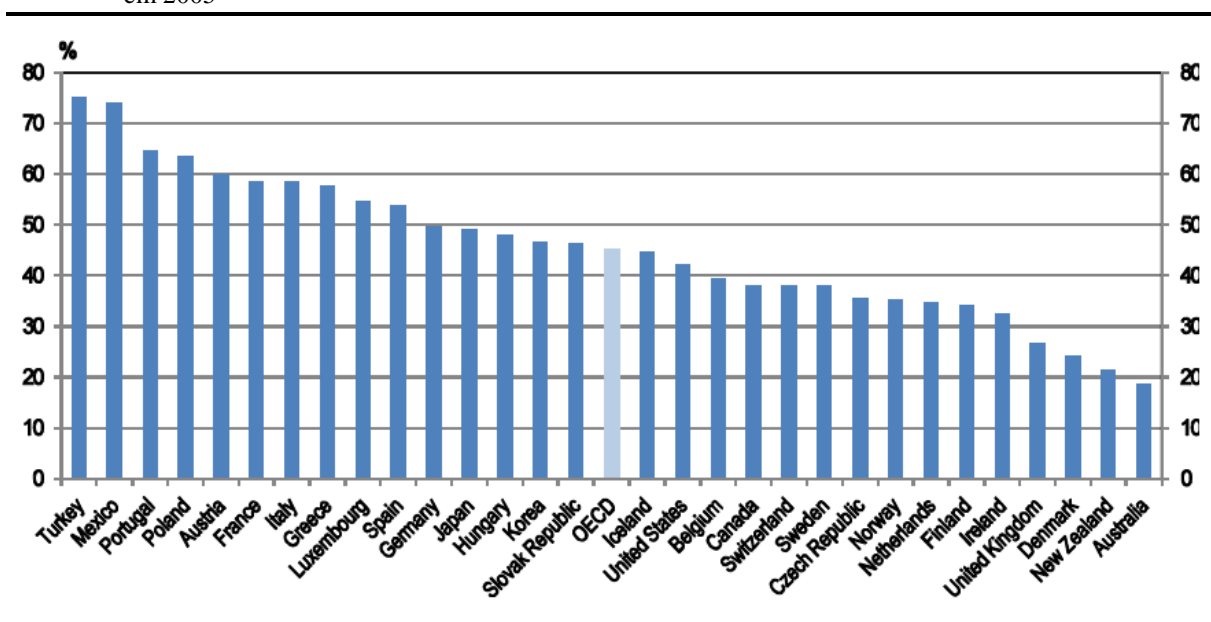


Fonte: OECD SOCX Database, extraído de OCDE 2012.

Esta dimensão relativa à despesa social é relevante, na medida em que o alegado atraso na construção do sistema de segurança Social, em Portugal, tem sido apontado como uma justificação para as lacunas de proteção social, evidenciadas pela análise comparativa dos principais indicadores sociais (pobreza e desigualdade), tendo por base o nível de desenvolvimento económico do país, que, por sua vez, tem repercussões ao nível dos salários, contribuições e impostos e despesa social pública, e os montantes das prestações sociais, que, em média, são baixos.

No entanto, partindo deste pressuposto, como é que se pode justificar que o país, que em 2013 tinha o PIB *per capita* mais baixo da UE-15, com uma dívida pública equivalente a 128% do PIB, era, em 2006, segundo a OCDE, o segundo país com o sistema mais generoso, no que se refere ao cálculo do benefício das pensões contributivas (taxas de substituição do salário pela reforma), só suplantado pela Grécia (OCDE 2008).

Gráfico 2: Parte das transferências sociais recebidas pela metade da população com rendimentos mais elevados em 2005



Fonte: *OECD SOCX Database*, extraído de OCDE 2012.

Concomitantemente, os dados comparativos referentes ao ano de 2005, mas só recentemente publicados, revelam que Portugal é o terceiro país do conjunto da OCDE com a redistribuição mais regressiva, apenas superado pelo México e Turquia. Estas constituem as principais contradições subjacentes à problematização da segurança social em Portugal, nesta investigação, que, agora, à luz das circunstâncias decorrentes da crise económica, adquirem uma pertinência ainda maior.

A literatura sobre o Estado-Providência em Portugal já tinha identificado alguns destes traços. O Estado-Providência caracteriza-se pela contradição entre um forte progresso na cobertura material e pessoal do sistema de segurança social, em Portugal, conforme se pode verificar, quer pela cobertura integral das respostas sociais, incluindo a componente pecuniária, quer pela universalização de acesso dos beneficiários, da qual o serviço nacional de saúde é exemplar. Daqui decorrem assinaláveis progressos, ao nível do bem-estar, mas, ao nível da redistribuição, não obstante os méritos da universalização, persiste uma fraca eficácia na diminuição do “défice igualitário” (Cabral 1997), sobretudo se comparado com outros países da UE. É esta situação que justifica a expressão “Quase-Estado-Providência” (Santos e Ferreira 2001).

Neste sentido, e para a *operacionalização da investigação*, considera-se que para compreender as regressividades do sistema de segurança social, será preciso conhecer as suas origens históricas, do mesmo modo que, para procurar explicar o problema da sustentabilidade, assim como o da regressividade na distribuição das prestações sociais,

parece indispensável analisar a evolução da despesa social, bem como a sua decomposição. Esta análise poderá permitir identificar os grupos beneficiários, assim como a sua fonte de financiamento, para tornar possível avaliar a *proporcionalidade* da distribuição dessas transferências, na forma de prestações sociais.

Tabela 1: Parte das transferências sociais recebidas pela metade da população com rendimentos mais elevados em 2005

Redistribuição Perversa		Redistribuição Positiva			
		Moderada		Forte	
Países	%	Países	%	Países	%
<b>Portugal</b>	<b>64,8</b>	Alemanha	49	R. Checa	34,8
Polónia	63,2	Hungria	47,4	Noruega	34,7
Áustria	60	Eslováquia	45,8	Holanda	34
França	58,6	Bélgica	39,5	Finlândia	33,2
Itália	58,5	Suíça	37,8	Irlanda	31,6
Grécia	56,9	Suécia	37,1	R. Unido	26,9
Luxemburgo	53,8	--	--	Dinamarca	23,7
Espanha	53,7	--	--	--	--
<b>Média</b>	<b>58,7</b>	<b>Média</b>	<b>42,8</b>	<b>Média</b>	<b>31,3</b>

Fonte: *OECD SOCX Database*, extraído de OCDE 2012.

A tabela acima, elaborada com base nos dados mencionados no Gráfico 2, evidencia a relevância da regressividade do sistema de segurança social português, em comparação com outros países da UE. Contudo, este *enviesamento* na captura dos benefícios sociais do sistema por parte de certos grupos, em detrimento de outros, parece ser uma questão política, pelo que será fundamental tentar levantar um pouco o véu do processo de decisão que determinou este padrão redistributivo regressivo, seja pelos factores e motivações que justificaram a introdução de certas medidas, seja pela não implementação das reformas necessárias para o inverter. Daqui decorre que as não reformas, no plano político, possam ser consideradas como decisões, cujo significado político importará perceber (Hacker e Pierson 2010).

Parece ficar assim evidente a necessidade de analisar *as políticas de Reforma, a par da Política nas reformas*. Só assim se poderá enquadrar os cortes quem têm vindo a ser implementados, desde 2010, em resultado do programa de ajustamento orçamental a que Portugal se comprometeu, no âmbito do PAEF, bem como o sentido da convergência entre

sistemas de pensões da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e da Segurança Social, ou a ‘calibragem’ de certas prestações sociais ao abrigo de pretensos princípios de equidade. Esta análise poderá contribuir para a promoção de um debate mais informado sobre aqueles temas, considerados cruciais, assim como para perceber as suas implicações para o sistema de segurança social e para o bem-estar social, aqui assumido, normativamente, como vinculado a um princípio de equidade ou justiça ‘*as fairness*’ (Rawls 1993).

## CARATERIZAÇÃO DO SISTEMA DE PENSÕES DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

---

Nos estudos comparativos sobre o Estado-Providência existem contributos relevantes que introduziram desenvolvimentos à teoria dos três regimes de *Welfare State*, defendida por Esping-Andersen (1990). O mais importante é o de Maurizio Ferrera (1996), ao defender a existência de um modelo específico de proteção social na “Europa do Sul”, incluindo os países mediterrânicos, tais como Portugal, Espanha, Grécia e Itália.

Neste sentido, o ponto de partida desta análise é a tipologia que Ferrera (1996) apresentou, com base nas características específicas deste conjunto de países:

- i) dualidade nos sistemas de protecção social, caracterizada por elevada generosidade nalgumas prestações de substituição de rendimentos e, ao mesmo tempo, lacunas ao nível da protecção de certos riscos ou grupos de beneficiários, de que constituirão exemplo a invalidez e as prestações familiares;
- ii) a transformação de uma base corporativa num sistema universal de saúde, o que não aconteceu na segurança social, pois esta manteve uma estrutura diferenciada entre funcionários públicos e sector privado, com diferenças assinaláveis, de cariz corporativo, ao nível das diversas prestações sociais em vez de critérios de contributividade e/ou equidade;
- iii) baixo nível de penetração do Estado no sistema de protecção social - lacunas na universalidade, reduzido nível de despesa, fraco investimento nas políticas de apoio à família - combinada com aspetos de “incapacidade” institucional e de persistência de uma lógica de funcionamento com base em “clientelismo político”, o que determina

casos de seletividade na distribuição de certos benefícios do sistema (Ferrera 1996, 29-30), como, por exemplo, os funcionários públicos.

Com base nesta tipologia de análise, Esping-Andersen considera que os países do “*cluster* da Europa do Sul” foram os que levaram a garantia de manutenção de rendimentos ao limite (Esping-Andersen 1997, 261), atendendo ao elevado número de beneficiários de subsídios e pensões.

Do mesmo modo, outros estudos mais recentes introduziram a ideia de que alguns países poderiam estar num processo de convergência rumo a uma aproximação aos modelos principais (Guillén 2007)<sup>1</sup>. Importará, por isso, procurar perceber as razões dessa situação, bem como validar a perspetiva da convergência, sobretudo atendendo às medidas de austeridade introduzidas nestes países em consequência da crise económica.

Este contributo teórico parece, assim, muito útil para enquadrar a análise sobre as transformações ocorridas nos modelos de Estado-Providência em Portugal e Espanha. Neste sentido, procurar-se-á, por um lado, avaliar as evoluções entretanto ocorridas, uma vez que o autor utilizou dados de 1993. Por outro lado, com base nesta atualização, poderá ser interessante analisar até que ponto estas características se mantêm válidas, e se houve, ou não, alguma convergência com os países do centro da Europa.

No fundo, tratar-se-á de abordar a discussão em torno da existência de um modelo de *Welfare State* da Europa do Sul, que, além do mais, não é consensual. Ou seja, importará questionar até que ponto este grupo de países partilha características comuns, ou se, eventualmente, a sua característica principal é um certo ‘atraso’ estrutural, pelo que, a seu tempo, tenderão a convergir com o ‘centro’ da Europa (Guillén1997).

Esta possibilidade abrirá, assim, espaço para uma outra perspetiva: a discussão da eficácia dos modelos de segurança social. Esta hipótese implicaria que, no futuro, as abordagens comparativas na análise dos sistemas de ‘welfare state’, privilegiassem, quer as tipologias de características (universalidade/seletividade), quer as tipologias de desempenho (eficácia e equidade).

No que se refere ao caso de Portugal, a sua evolução enquadra-se num padrão característico dos regimes de Estados-providência dos países da Europa do Sul<sup>2</sup>, onde são

---

<sup>1</sup> Esta ideia refere-se especificamente ao caso de Espanha. “Starting from periphery, becoming centre” é o título de um artigo recente de Ana Guillén (2007), mas anterior à Crise.

<sup>2</sup> Sobre a perspetiva comparada dos modelos de Estado-providência, importará ter presente, entre outros, os trabalhos pioneiros de Flora e Heidenheimer (1995 [1984]), Esping-Andersen (1993), Ferrera (1996).

visíveis as marcas do modelo corporativo-continental de tipo *bismarckiano* (seguros sociais), e das prestações de natureza universalista e de pendor igualitarista, com financiamento de base fiscal tributárias de influência *beveridgiana* que ocorreram no período democrático, pós-ditadura, e de orientações de medidas ativas de política social que vêm caracterizando o modelo social europeu (Adão e Silva 2002).

Segundo Ribeiro Mendes, de uma forma geral, o êxito dos sistemas de segurança social deveu-se sobretudo ao facto de estes possibilitarem, pela primeira vez, uma articulação coerente e eficaz entre três aspetos fulcrais para a eficácia das políticas públicas: adesão política, dados os benefícios inerentes ao sistema e o potencial para levar a cabo políticas redistributivas; capacidade para superar falhas de mercado e providenciar segurança; imunidade relativa face aos riscos intrínsecos ao comportamento individual, por via de um certo paternalismo de Estado que implementou um sistema mandatário e universal (Mendes 2005, 105-106).

Todos os sistemas de segurança social têm uma matriz comum mas também especificidades próprias, resultantes de uma multiplicidade de fatores que determinam os princípios, o modelo institucional, o leque de prestações, os montantes das prestações, e até na forma como as relações Estado - Cidadãos são legitimadas, pelo que importa proceder à descrição do sistema português.

Em Portugal, a Segurança Social é de inscrição obrigatória e cobertura universal. No domínio institucional, existem dois sistemas de pensões principais, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) para os funcionários públicos e o Regime Geral de Segurança Social (RGSS) para os trabalhadores do setor privado. Subsistem, ainda, alguns regimes especiais, embora com peso residual na totalidade do sistema. Neste sentido, o sistema, sendo totalmente público, não é unificado e a fragmentação que ainda hoje persiste teve historicamente a sua origem nas instituições corporativas desenvolvidas no período do Estado Novo.

A natureza do sistema<sup>3</sup> baseia-se na *conceção Bismarckiana* e, por isso, a lógica de funcionamento é a de seguro social. Por conseguinte, através de um esquema coletivo de contribuições individuais, de base profissional, estão cobertos todos os riscos clássicos, como morte, invalidez, velhice, doença, desemprego. Mais recentemente, foram sendo

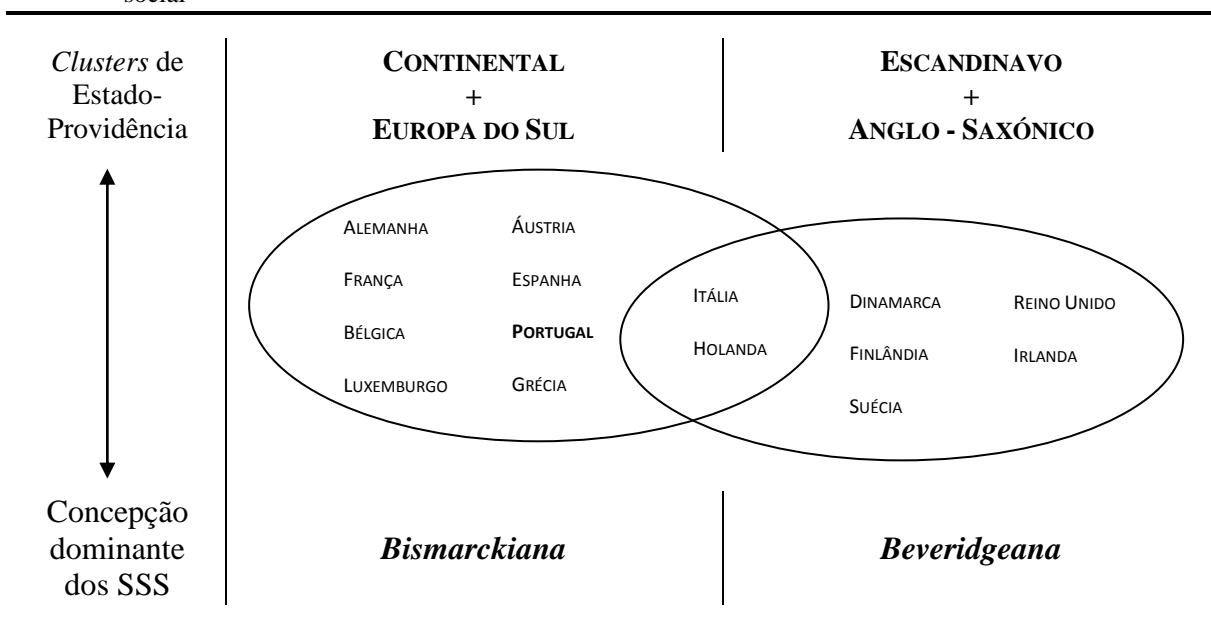
---

Para uma descrição atualizada e evolução histórica dos vários sistemas de Estado-providência na EU-27, permitindo análises comparativas, deve consultar-se Schubert, Hegelich e Bazant (2009).

<sup>3</sup> Sendo o esquema de funcionários públicos um regime especial, sempre que se referir ‘sistema’, está a fazer-se referência ao regime principal, que é o do sistema de segurança social.

desenvolvidas prestações sociais numa base de cidadania, por isso, não estão dependentes da existência de contribuições prévias, mas seletivas, na medida em que exigem condição de recursos, como é caso das prestações familiares, Rendimento Social de Inserção (RSI) e ação social.

Tabela 2: Relação entre os clusters de Estado-Providência e a conceção dominante dos sistemas de segurança social



Fonte: elaborado por Nunes (2005).

No que se refere ao **desempenho do sistema**, a conceção dominante do modelo de segurança social em Portugal é de natureza *bismarckiana*, pelo que não será o mais propenso à redistribuição. Acresce que o “Sistema de Segurança Social reproduz os problemas estruturais e sofre as consequências, do próprio modelo de desenvolvimento português” (Nunes 2005, 480).

No entanto, o sistema tem vindo a progredir, muito graças à instituição de dispositivos de redução da pobreza como o RSI (Nunes 2005, 481), e o CSI (Rodrigues 2007) cujo financiamento advém de impostos, pelo que se pode considerar que está a ocorrer uma aproximação ao modelo social-democrata de cariz universalista.

No sentido de consubstanciar esta perspetiva importará ter presentes os dados da despesa social, designadamente os que incidem nas prestações do regime dito “não contributivo”, cujo enfoque é a redução da pobreza.

O mesmo autor, atrás citado, sintetizou da seguinte forma as dificuldades do sistema de segurança social português em cumprir os seus desígnios de redução da pobreza: “A insignificância da despesa pública empregue no subsistema de solidariedade em Portugal,

ainda que enquadrado por um aumento sustentado das despesas de protecção social globais nas últimas três décadas, e os níveis médios modestos das prestações em geral, parametricamente condicionadas pelos baixos salários” (Nunes 2005, 479-480).

Em conclusão, Portugal apresenta um sistema de segurança social de cobertura total, aliás semelhante aos países mais desenvolvidos do mundo, complementado por um sistema nacional de saúde público, universal e tendencialmente gratuito. Neste momento, qualquer cidadão, perante uma situação em que fique privado de meios para a sua subsistência, tem garantido o acesso a pelo menos uma prestação social substitutiva de rendimento. Se o sistema é o adequado e eficaz é tema que irá ser desenvolvido nos capítulos seguintes.

Com recurso à Conta Geral Estado (CGE) e à base de dados PORDATA, que apresenta dados de 1975 até 2012, é possível destacar os aspetos a seguir apresentados.

No que se refere à despesa social, em 1995, Portugal gastava 20,4% do PIB. Em 2011, já gastava 26,5%, quando a média na UE-27 era de 29%, e os países ricos gastavam à volta dos 30%.

Quanto à composição da despesa social por setores, importará destacar que, desde 2006, a despesa com Segurança Social ultrapassou a despesa com a Saúde, tornando-se este o setor mais relevante, ao nível da despesa social, que inclui, ainda, a Educação (PORDATA2014).

No relatório da CGE é possível verificar que, em 2012, a despesa com segurança social, que inclui também a despesa com a CGA, foi de 12.392,2 milhões de euros, enquanto com a saúde e educação foi de 10.525,6 e de 6.765,2, respetivamente. Porém, o mais relevante é mesmo a despesa com pensões. Desde 2013, que as pensões representam 52% da despesa do sistema de segurança social. De notar que se fosse incluída a despesa da CGA essa proporção seria muito maior (PORDATA 2014).

Conforme se poderá concluir pelas tabelas abaixo, existem dois sistemas de pensões, que representam realidades muito distintas, tanto ao nível dos beneficiários como da despesa, pelo que se poderá considerar a existência de uma dualidade institucional do sistema de pensões em Portugal.



Tabela 3: Beneficiários, Despesa e Pensões

	CGA	SEG SOC
<b>Nº Pensionistas (2011)</b>	591.777	2.943.645
<b>Despesa (TOE 2012)</b>	4.214.632,7	9.460.199,0
<b>Despesa (*TOE 2013)</b>	4.078.574,4	9.354.000
<b>Pensão Média (2009)</b>	1240,44 (2009) 14 meses/ano	413,25

Fonte: PORDATA 2014, com base dados CNP e CGA.

Tabela 4: Pensionistas

	Pensões Segurança Social			Total	
	Velhice	Invalidez	Sobrevivência	Seg Soc	CGA
<b>1960</b>	11.895	37.282	7.119		63.290
<b>1970</b>	51.634	118.959	16.704		73.510
<b>1980</b>	1.061.068	381.921	213.158		125.654
<b>1990</b>	1.329.049	479.461	393.745		253.562
<b>2000</b>	1.511.289	370.053	598.926		426.410
<b>2011</b>	1.951.031	282.697	709.917	2.943.645	591.777
<b>2012</b>	-	-	-		603 267
<b>2013</b>	-	-	-		613 896
<b>Var 1960</b>	164x	7,5x	100x		

Fonte: PORDATA 2014, com base dados CNP e CGA.

A rubrica despesa da segurança social corresponde à despesa total do sistema que, maioritariamente, é financiado por contribuições dos trabalhadores e entidades patronais pelo que não poderá ser confundida com a despesa pública, pois esta refere-se à componente da despesa social que advém não de contribuições mas antes de transferências do Orçamento do Estado (TOE).

Assim, para melhor analisarmos a importância desta proporção, no que se refere à sustentabilidade, será adequado avaliar o montante de despesa pública com pensões, isto é, despesa financiada por via fiscal, através de TOE, sendo, por isso, fundamental analisar igualmente as receitas e despesas com a CGA. De salientar que a proporção da despesa que é paga por contribuições específicas e mandatárias, tanto por parte dos empregadores como dos assalariados, não coloca questões de sustentabilidade no domínio das finanças públicas.

Tabela 5: Despesa Pública (TOE)

<b>Anos</b>	<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>	<b>Segurança Social</b>
<b>1980</b>	258,4	234,9	81,3
<b>1990</b>	2.091,0	1.756,3	616
<b>1995</b>	4.077,7	3.541,0	3.086,6
<b>2000</b>	6.431,5	5.465,3	4.818,4
<b>2005</b>	7.422,4	9.656,4	8.645,8
<b>2006</b>	7.454,9	9.425,4	9.458,2
<b>2007</b>	7.289,6	9.259,0	10.039,9
<b>2008</b>	7.471,8	9.434,6	10.632,8
<b>2009</b>	8.796,0	9.654,9	11.359,3
<b>2010</b>	8.823,8	9.817,9	11.833,8
<b>2011</b>	8.222,6	9.258,6	11.251,5
<b>2012</b>	6.765,2	10.525,6	12.392,2

Fonte: PORDATA 2014, com base em DGO / MF

Tendo presente os dados sobre a despesa e beneficiários do sistema de pensões, constantes da Tabela 2, o Estado gasta 40% da despesa da CGA com 17% beneficiários, o que coloca questões acerca da equidade e obriga, por isso, à análise da redistribuição.

A tabela que se segue resume a despesa do sistema de segurança social por subsistemas, de modo a permitir uma melhor análise da evolução da ponderação entre as diferentes componentes do sistema, para além do esforço de solidariedade coletiva, já que o subsistema de solidariedade é não contributivo e, como tal, financiado por via fiscal através de TOE anuais.

Tabela 6: Solidariedade – Não contributivo

<b>Sistema Segurança Social</b>	<b>Despesa 2012 (em milhões €)</b>	<b>%</b>
(1) Subsistema Previdencial	27,541,770.7	75.25
Repartição	17,957,530.6	
Capitalização	9,584,240.1	
(2) Subsistema Protecção Social Cidadania	7,541,901.4	20.61
Protecção familiar	1,239,354.6	
Solidariedade	4,558,162.4	
Acção Social	1,744,384.4	
(3) Regimes Especiais	515,971.0	1.41
<b>Despesa Total (1+2+3)</b>	<b>36,599,643.4</b>	<b>100%</b>

Fonte: Conta Segurança Social 2012 (IGFSS 2013, 108).

De referir que o peso do subsistema da solidariedade, no total da despesa do sistema de segurança social, tem vindo a diminuir. Em 1985, representava 27,83%; em 1990, 24,42%; e em 1995, 20,96%. Em 2012, mesmo com o reforço de medidas como o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), em 1997, agora Rendimento de Social de Inserção (RSI), e o Complemento Solidário para Idosos (CSI), em 2005, o peso do subsistema de solidariedade é de 20,61%.

A sustentabilidade do sistema de pensões em Portugal, com o deflagrar da crise financeira mundial, a partir de 2008, tornou mais evidente a incongruência entre o nível de desenvolvimento económico (PIB), a despesa social relativa e o nível de generosidade das prestações, particularmente para a metade da população com rendimentos mais elevados. O Banco de Portugal alertava para o seguinte: "a economia portuguesa tem atravessado um período prolongado de divergência real com a União Europeia, que não pode ser avaliado numa perspectiva estritamente cíclica" (cf. Banco de Portugal 2008).

Em 2013, a despesa com pensões e subsídios representava 23,4% do PIB (dados da execução orçamental referentes ao 1º semestre).

Também os dados da OCDE confirmam o aumento da despesa social em Portugal, embora se refiram à despesa social em percentagem do PIB. Porém, antes de passar a essa análise em particular, importa questionar, por um lado, o motivo para a despesa social estar a crescer, apesar das medidas de controlo da despesa que têm vindo a ser tomadas, há mais de uma década, e, por outro, a razão para o crescimento da despesa social em Portugal, sem ter havido crescimento económico.

Todavia, importa ter presente que o principal desafio que os sistemas de segurança social enfrentam é demográfico.

Ainda em 2013, alguns jornais alertavam para o facto de existirem cerca de 4,8 milhões de beneficiários que, por sua vez, dependeriam de 4,5 milhões de ativos empregados<sup>4</sup>. Ainda que tal informação careça da devida contextualização, já que os impostos são pagos por todos, ou seja ativos e não ativos, e a proporção destes no financiamento do sistema de segurança social tenha vindo a aumentar, é inequívoca uma deterioração do *ratio* activos/pensionistas. Em relação a este os dados parecem ainda mais elucidativos. Se em 1974, considerando apenas a segurança social, havia 5,6 trabalhadores por cada reformado, em 2010 essa proporção já era de apenas 1,9 ativos; se fosse incluída a CGA, a proporção seria de apenas 1,57 (PORDATA 2014).

Para uma melhor contextualização do problema demográfico basta ter presente que, em 1960, existiam 708.569 pessoas com mais de 65 anos enquanto, em 2011, existiam 2.010.064 (PORDATA 2014). A grande diferença é que, em 1960, apenas 121.820 usufruíam de uma pensão, ao passo que, atualmente, fruto da democratização e do desenvolvimento dos sistemas de segurança social, todos os idosos têm direito a uma pensão.

Além do mais, a esperança média de vida (EMV), aos 65 anos continua a aumentar (INE 2013). Em 1970, era de 12, 2 anos para os homens e, em 2010, já era de 16,8, enquanto para as mulheres passou de 14,6 para 20,1 no mesmo período. Em 2014, o *fator de sustentabilidade*, aplicado às pensões, é de 12,34%, o que significa um aumento da esperança de vida nessa proporção, entre o ano de 2000 e o de 2014.

No entanto, a crise económica, provocou um aumento inesperado do desemprego que atingiu máximos de 16,2%. Acresce que, no plano da sustentabilidade, este tem efeitos muito mais imediatos e gravosos. Por um lado, representa diretamente uma perda de receita das contribuições para a segurança social, para não referir perda de receita fiscal; por outro, implica o pagamento de um subsídio mensal na ordem dos 65 % do salário anterior. Neste sentido, a variação da despesa da segurança social com o pagamento de subsídios, entre 2008 e 2013, demonstra o impacto do desemprego nas contas da segurança social, no contexto da crise.

Um elemento considerado surpreendente terá sido a referência à excessiva generosidade do sistema português, baseado no facto de o relatório *Pensions Outlook* (OCDE2008) apontar Portugal como o segundo país, apenas ultrapassado pela Grécia, com a mais elevada taxa de

---

<sup>4</sup> Jornal *Diário de Notícias*, 8 de maio, 2013.

substituição líquida das pensões, o que, atendendo aos montantes das pensões da maioria dos beneficiários, constitui um muito provável indicador de regressividade dentro do próprio sistema de pensões contributivo e, porventura, um dos elementos a considerar nas causas da crise.

Nesta perspetiva, importará ter presente a redistribuição operada pelo sistema de pensões da segurança social. Apesar de as pensões do subsistema previdencial (regime contributivo) não serem prestações diretamente vocacionadas para a redistribuição, o facto é que o sistema, pelas suas regras de acesso, fórmula de cálculo e regimes especiais, tem um efeito na distribuição do rendimento aquando da passagem à reforma, caso contrário todos os pensionistas teriam uma pensão igual, em termos da proporção do salário.

Mesmo que na ótica da contabilização da despesa social, toda a despesa com pensões, independentemente da sua natureza e fonte de financiamento ser considerada virtuosa *per se*, se o financiamento público dessas mesmas prestações estiver a ser absorvido numa proporção superior por grupos de maiores rendimentos, ou seja, se os salários mais elevados apresentarem taxas de substituição do salário pelas pensões, relativamente superiores aos dos salários mais baixos, poder-se-á estar perante uma situação de regressividade, também designada por '*Robin-Hood paradox*' (Lindert 2004).

No capítulo IX, será analisada a redistribuição, operada dentro do regime contributivo, ao nível da distribuição do rendimento, em função da aplicação da nova fórmula de cálculo das pensões.

Há ainda que considerar a relevância do processo de convergência gradual da CGA com o Regime Geral da Segurança Social (RGSS). Note-se que a quebra nas pensões da CGA, acima de 1000 euros, coincide com a *Reforma de 2007*, o que incluiu a aplicação de uma nova fórmula de cálculo, a mesma da Segurança Social, e a aplicação do *fator de sustentabilidade*.

Entre 2000 e 2004, a idade de aposentação na CGA variou entre os 58 e os 59 anos, de 2005 a 2009, foi de cerca de 59 anos, e, apenas entre 2010 e 2013, chegou aos 60 anos, sendo de 60,9, no último ano, o que constitui uma diferença assinalável face à idade estatutária de reforma definida nos 65 anos e que já em 2014 passou para os 66 anos.

Acresce que, relativamente ao *ratio* ativos/pensionistas, o número de subscritores, em 1970, era de 4,2 para cada pensionista e, em 2013, apenas atingiu os 0,8, ainda que importe esclarecer que tal foi também o resultado do encerramento da CGA para os novos subscritores, desde 2003.

Independentemente das reformas em curso, os aspetos referidos evidenciam que a desigualdade de rendimento em Portugal não é explicada exclusivamente pela desigualdade

salarial, já que o mesmo salário, decorrente das diferentes regras de cálculo da pensão, no RGSS ou na CGA, determina montantes diferentes, em que a CGA, para além de incluir, em termos relativos, uma proporção maior dos rendimentos mais elevados (quadros técnicos do Estado) acaba por ter, ainda assim, regras mais generosas do que as existentes para o RGSS. Por conseguinte, este aspeto, e tudo o resto constante, parece determinar um agravamento da desigualdade de rendimento após a reforma.

## II

### TEORIA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

#### A CRISE DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

---

O Rei Holandês declarou no seu discurso inaugural do dia 17 de Setembro de 2013: “*The Welfare State of the 20th century is over*”<sup>5</sup>. A ideia não é nova, pois já em 1997 Eduardo Lourenço escreveu um artigo intitulado “Do Estado Como providência (O fim de um mito?)” (Lourenço 2009).

No entanto, muitos académicos defendem que Estado-Providência é resiliente e inamovível e por isso discutem o seu futuro: “Western welfare state is not at risk of losing support or encountering fundamental opposition” (Mau 2007, 12).

Do mesmo modo, os elementos de crise permitem sustentar posições acerca do que pode ser o prenúncio do fim deste modelo, outros há que defendem que, apesar de estar na ordem do dia a necessidade de ‘reforma do Estado-Providência’, esta não significa necessariamente que este modelo esteja em causa, seja porque não parece haver alternativa credível, seja porque a possibilidade de uma eventual alternativa poder vir a reunir uma maioria de votantes em seu favor, parece muito pouco plausível, até porque essa eventualidade determinaria uma muito provável perda dos benefícios actuais.

A crise do Estado-Providência afecta sobretudo os Estados mais desenvolvidos, que desde há muito, e em função da sua maturação, se confrontam com a ‘austeridade permanente’ (Pierson 1994). Nos dias que correm esta expressão parece ser ainda mais pertinente, uma vez que a crise, seja por maturação, seja por razões de ordem financeira, se estendeu a países menos avançados.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2423751/Dutch-King-Willem-Alexander-declares-welfare-state-20th-century-over.html#ixzz2fbnFKHyq>

Neste sentido, importará realçar que esta austeridade é anterior à crise económica, tal como era a preocupação em torno das questões da equidade.

Porém, noutra perspetiva, não deixa de ser curioso que enquanto na generalidade das democracias avançadas se discute o fim ou, pelo menos, a necessidade de reformar o Estado-Providência, simultaneamente, as potências emergentes como a China, ou novos países como Timor-Leste, estejam a criar e desenvolver os seus próprios sistemas segundo o modelo de segurança social ocidental e que os países nórdicos sejam vistos como modelos de referência à escala mundial.

Sobre a crise, haverá que notar, antes de mais, que os problemas com que se confronta o Estado-providência, na atualidade, são a consequência de evoluções sociais mais amplas, que estão a ocorrer em simultâneo, no domínio social, económico e político. Por conseguinte, serão de destacar três dimensões da crise que, necessariamente, determinarão transformações no Estado-providência e no sistema de segurança social.

As três dimensões referidas dizem respeito ao Estado-Providência, enquanto sistema, porque o envelhecimento demográfico coloca pressão adicional no próprio sistema; enquanto economia, porque a globalização gera desregulação financeira, pela significativa alteração nos pesos da balança do poder económico, com a China, entre outros, a competir com os países do mundo ocidental: “growth to limits” (Gough 2012), e, ainda, enquanto questão política, pois nunca a desigualdade social foi tão grande e manifesta (Hacker e Pierson 2010).

Estas dimensões consubstanciam uma crise política do próprio Estado democrático, com os políticos, e as suas políticas, em questão, na medida em que, perante a situação com que se confrontam, será expectável que os eleitores comecem a questionar-se sobre aquilo que os políticos terão a oferecer-lhes: “Future politicians will need some things to offer to the electorate, and to damp down popular unrest” (Gough 2012, 5).

A crise económica atual sobrepõe-se ao contexto de crise de crescimento do capitalismo avançado, agravado pelo problema demográfico que afeta sobremaneira os sistemas de Segurança Social.

Do mesmo modo, fim do paradigma *Keynesiano*, associado à globalização, que conduz à redução de receitas fiscais, potencia o contexto de crise. Como consequência de um período de prosperidade económica sem precedentes, que se vai estendendo a novos países, menos desenvolvidos, graças à cada vez mais fácil circulação de capitais, mercadorias e recursos materiais e humanos, a globalização levou a uma deslocalização da atividade económica dos países do centro para a periferia, sobretudo no setor industrial, mas também nos serviços, colocando fim ao período de prosperidade económica e de pleno-emprego, e introduzindo



maior competitividade no mercado laboral, com consequências ao nível da diminuição e da instabilidade do emprego, assim como das receitas fiscais dos estados nacionais para financiarem os seus dispositivos do Estado-Providência.

Assim, a discussão em torno da crise do *Welfare State* remete para um debate ideológico, que tem sido centrado em torno de questões como as funções do Estado, despesa pública e fiscalidade, em que as propostas conotadas como ‘neo-liberais’ têm vindo a ganhar protagonismo e adesão, pela necessidade de controlo financeiro, que, entretanto, a crise financeira mundial veio agudizar e, consequentemente, veio a impor, em alguns países, medidas de austeridade nunca experimentadas em qualquer outra época e, portanto, sem precedente empírico quanto aos efeitos esperados.

É neste contexto de crise financeira mundial, que é cumulativa com o “contexto de austeridade permanente”, como definiu Pierson (1994), que se deverá procurar compreender as reformas em curso em, praticamente, todos os sistemas de segurança social dos países desenvolvidos, não ignorando aquele que foi um processo evolutivo de maturação que permitiu aos sistemas de Segurança Social a universalização da cobertura material e pessoal, a níveis inimagináveis, passando, gradualmente, de uma lógica de seguro social coletivo, assente na proteção dos riscos associados ao mundo do trabalho, para integrar desígnios de redistribuição

Com este trabalho, pretende-se compreender de que forma estas dimensões se repercutem nas reformas do Estado-Providência, tanto mais relevante quando este constitui o elemento de conciliação das forças contraditórias do capitalismo com a democracia (Gough 1979). Independentemente da ordem e da preponderância destes fatores, é inquestionável que todos concorrem para a necessidade e exigência de reformas do sistema de segurança social existente.

Daqui decorre a importância da análise das transformações em curso, no que Paul Pierson considerou ser uma tendência de “convergence of national social policies towards an American-style lowest common denominator” (2001), o que é bem elucidativo da importância social e da atualidade política deste tema.

## O CONCEITO DE ESTADO-PROVIDÊNCIA E O PAPEL DO ESTADO

---

No âmbito da literatura económica específica sobre o Estado-providência, uma das definições consagradas é a de Nicholas Barr (1993) que definiu o *Welfare State* como um sistema de duas dimensões interdependentes, com a função de proteção das pessoas, face à adversidade, e uma dimensão moral de igualdade e justiça social. Para o cumprimento destas funções, o *Welfare State* recorre a dois tipos de mecanismos. Por um lado, funciona como um ‘*piggy bank*’, de redistribuição horizontal, ajudando os indivíduos a redistribuírem o seu rendimento pelo ciclo de vida e a diminuir, assim, o risco de volatilidade desse mesmo rendimento; por outro, como um ‘*Robin-Hood*’ promovendo a redistribuição vertical, através de dispositivos que operam uma transferência de recursos do topo para a base da pirâmide social.

Segundo Peter Lindert (2003), na linha de Beveridge, o *Welfare State* é um conceito de transferências sociais, assente numa base de tributação fiscal, que inclui também as receitas parafiscais das contribuições específicas e mandatórias para os sistemas de pensões públicos ou privados: “The welfare state is a tax-and transfer concept, both here and in Beveridge’s original 1944 proposals. It does not include any direct market controls by government, such as worker protection laws, high minimum wages, import barriers, hours restrictions, or government ownership of industry” (Lindert 2007, 3).

Parece ficar, assim, patente que a principal função do Estado-Providência, na sua designação original *Welfare State*<sup>6</sup>, será, acima de tudo, a garantia e provisão de recursos que promovam bem-estar na sociedade. Na ausência de uma tradução literal, aceita-se como *bem-estar* a garantia de proteção contra os riscos sociais<sup>7</sup> e promoção da justiça social.

A tentativa de definir com maior precisão o âmbito de atuação do Estado-Providência desencadeou a discussão sobre as suas fronteiras, a partir de dois aspetos: um relacionado com o estabelecimento de mínimos sociais e outro centrado nas áreas de intervenção e leque de serviços.

O primeiro aspeto motivou as discussões em torno das redefinições de pobreza, nos anos 60 e 70, sobretudo, pela importância que ganhou o conceito de pobreza relativa na União

---

<sup>6</sup> A origem do conceito é recente e remonta ao período pós II Guerra Mundial no Reino Unido.

<sup>7</sup> ‘Riscos serem Sociais’ implica, numa conceção sociológica *Durkheimiana*, que sejam reconhecidos como tal pela sociedade.

Europeia - ainda a influência do plano Beveridge – (Flora e Heidenheimer 1995, 29) e a consideração dos mecanismos de desigualdade como a principal causa da pobreza, ao invés das explicações tradicionais, centradas nos fatores individuais e morais dos “indivíduos pobres”. Esta perspetiva trouxe uma nova atitude perante este problema, a pobreza deixou de ser um problema dos “pobres” para ser um problema da sociedade e também de ordem económica.

Em relação às áreas de intervenção do Estado-Providência, Wilensky (1975) considera que a sua essência reside na garantia de cuidados de saúde, segurança social e habitação e assistência social, asseguradas a todos os cidadãos, não numa perspetiva assistencialista, motivada pela caridade, mas sim, como um direito consagrado politicamente, porque é um dever da sociedade para com os seus membros. O autor tenta, ainda, apresentar uma distinção entre as áreas ou programas que têm um papel central na promoção de finalidades de igualdade absoluta e aqueles cujo enfoque está na promoção da igualdade de oportunidades.

Para aquele autor, um sistema nacional de saúde constitui a base do Estado-Providência, na garantia do bem-estar, uma vez que esta é uma contribuição inequívoca para a vida humana e, até pelo seu cariz universal, tem um forte impacto ao nível da equidade no acesso aos cuidados de saúde. Por outro lado, o investimento dos países na educação, sobretudo quando se estende até ao nível superior, é entendido como uma contribuição para a igualdade de oportunidades. Assim, o Estado-Providência, nas suas diferentes conceções, reflete sempre uma tensão ideológica entre os valores meritocráticos e igualitários, o que se reflete também na importância relativa que certos regimes conferem à igualdade de oportunidades, face à igualdade de resultados. Assim, na análise da equidade, há que ter em conta os pressupostos de cada regime.

Tendo presente as contradições inerentes ao Estado-Providência, enquanto sistema capitalista (Gough 1979), segundo Manuel Villaverde Cabral (1997), a discussão teórica sobre o tema pode ser categorizada, tendo presente as funções do Estado, uma vez que ambas, tanto na *perspetiva funcionalista* como na perspetiva da economia política, determinam a centralidade da redistribuição no cerne da legitimação do sistema, seja como estabilizador socioeconómico, seja como forma de coesão política do “sistema de produção capitalista” democrático.

A função de estabilizador socioeconómico é, muitas vezes, associada à virtude decorrente do sistema político democrático -*perspetiva ingénua*. Porém, historicamente, os fundamentos subjacentes ao desenvolvimento do Estado-Providência, tanto para Keynes, como para Beveridge (1942), foram a sustentação da procura, agregada pela manutenção do

rendimento, e não por preocupações de solidariedade. Segundo Keynes havia três situações ou condições concretas, que exigiam a reposição da ‘procura solvável’ dos trabalhadores, incapazes de angariar o seu rendimento: o desemprego, a doença e velhice (Cabral 1997). Tratar-se-ia, deste modo, de assegurar a eficácia do Estado-Providência, enquanto sistema funcional de reprodução capitalista e promotor do crescimento económico - *Welfare State as a free lunch* (Lindert 2003).

Todavia, esta perspetiva significa também o reconhecimento da ineficiência económica (Hirschman 1970, 2), o que, por sua vez, obriga a uma gestão política do “défice igualitário” (Cabral 1997, 170), através dos dispositivos de redistribuição.

A função de coesão política é entendida enquanto legitimação do “sistema de produção capitalista” (Gough 1979) e, por conseguinte, conservadora no que se refere à reprodução da estratificação social (dominação) – *perspetiva cínica*.

Em termos históricos, a democratização residiu na capacidade de incorporação das demandas dos diferentes grupos, até como forma eficiente de garantir apoio eleitoral, conciliando mesmo interesses contraditórios, financiando organizações como os sindicatos (Oller 1995, 7). Neste sentido, o Estado legitima-se quer pelas suas funções sociais, enquanto provedor dos seus cidadãos, traduzidas no acesso a serviços e transferências monetárias, quer porque conquista em seu favor o apoio político, traduzido em votos, dos seus beneficiários (Esping-Andersen 1997, 263), pelo que a legitimação política do Estado-Providência, mesmo que entendida como exclusivamente eleitoral (Luhmann 1990), é sempre um processo biunívoco.

Todavia, esta função tem implicações políticas ao nível socioeconómico, na medida em que favoreceu a ‘captura política’ do sistema pela ‘classe dominante’ e, consequentemente, fez com que a distribuição de recursos, nalgumas situações, refletisse o seu poder político, o que obriga à análise da redistribuição operada pelos dispositivos de substituição do rendimento, do qual a segurança social e, dentro desta, as pensões constituem a componente principal.

Esta categorização oferece, assim, um referencial concetual para equacionar as contradições inerentes ao Estado-Providência e as suas transformações, enquanto sistema de legitimação do capitalismo (Gough 1979), fundamentando a relevância da análise da redistribuição, uma vez que, segundo a *perspetiva funcionalista*, esta é necessária para assegurar a eficácia económica e coesão social (emprego e formas substituição rendimento para assegurar a manutenção da procura agregada), enquanto na *perspetiva política*, à necessidade de legitimação política do Estado capitalista, na sua configuração de Estado-

Providência, contrapõe-se “a perspectiva dos custos associados à gestão política do “défice igualitário” (Cabral1997, 170).

Em suma, o caráter instrumental do Estado-Providência decorre do processo de construção do próprio Estado, designadamente como Estado de bem-estar social, do seu papel na relação entre o político e económico, consubstanciada pelas políticas sociais, por via da promoção da redistribuição operada, quer pelos mecanismos de substituição do rendimento, quer pela universalização do acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, contribuindo assim para a promoção da equidade social.

## A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DA REFORMA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA NO CONTEXTO DA CRISE

---

A análise das reformas da segurança social obriga a ter presente a teoria sobre a dinâmica de evolução dos Estados-Providência.

A principal premissa, na perspetiva do institucionalismo histórico, é que o processo de reforma é o resultado da interação entre o legado institucional, no sentido de defesa do *status quo* (*path dependence*), e a capacidade de mobilização política para a sua reforma (*welfare reform*). Refira-se, ainda, que, para além da preponderância entre estes dois eixos interdependentes, será de ter presente que cada um deles comporta fatores de continuidade e fatores de mudança.

O legado institucional de cada país, designadamente os direitos já consagrados e dispositivos institucionais de proteção social existentes, diz respeito à resiliência imanente dos sistemas e dispositivos de proteção social, retro-alimentados funcionalmente pela sua própria expansão - universalização da sua cobertura, alargamento do leque de benefícios, em função das novas necessidades sociais (*path dependence*).

O processo político de reforma refere-se, antes, aos fatores de pressão política que esses dispositivos institucionais e de bem-estar enfrentam – *political pressure to reform* (Haggard e Kauffman 2008, 181), quais os que motivam as reformas e, simultaneamente, de que forma os diferentes atores se posicionam (interesses) e interagem (poder), por via da negociação e estabelecimento de alianças na arena política.

Por conseguinte, afigura-se indispensável inserir as reformas no processo histórico de desenvolvimento do Estado-Providência, que em cada país assume um carácter único, para, por sua vez, enquadrar e compreender a sua reforma.

Relativamente às dimensões de análise que são determinantes na dinâmica, tanto do desenvolvimento, como da reforma do Estado-Providência, destacam-se, principalmente, três: o sistema institucional, a despesa social e a redistribuição.

No entanto, importará, igualmente, incluir a análise do processo político subjacente às reformas, uma vez que parece ser necessário “to look inside the black box of government policies that are too often treated as immaterial or uninteresting” (Hacker e Pierson 2010, 6).

A complexidade da análise da interação do legado institucional, no âmbito do processo político de reforma, reside, por um lado, no facto de condicionar fortemente as preferências dos eleitores, grupos de interesse e capacidade organizativa dos agentes de proteção social (Haggard e Kaufman 2008, 197) e, por outro, no peso eleitoral dos beneficiários, como é o caso dos funcionários públicos. Mesmo quando esses beneficiários não estão organizados, o seu significativo peso eleitoral acaba por constranger os políticos a considerar os interesses daqueles beneficiários (Pierson 1994).

O processo de reforma deverá, assim, ser enquadrado como evolução ‘natural’ das políticas e/ou resultado de pressões de ordem financeira para tornar os sistemas de segurança social mais eficazes e sustentáveis – *perspetiva funcionalista* – mas também como resultado da pressão política para o Governo responder às iniquidades sociais (*welfare gaps*) – *perspetiva da economia política*.

Neste sentido, com esta análise, pretende-se conciliar os fatores sócio-económicos com os fatores de ordem política que concorrem para a explicação tanto da crise, a partir do enquadramento do *Welfare State*, no seu processo de desenvolvimento histórico e maturação, como das reformas, sem esquecer as relações que se estabelecem entre cada uma das dimensões de análise enunciadas.

A crise do Estado-Providência poderá radicar numa crise mais profunda e, por isso, de maior consequência, que é “a crise do Estado como sujeito, mesmo fictício, de uma ordem económica mais ou menos autónoma. E por via da consequência do Estado como entidade da política forte” (Lourenço 2009, 86).

Assim, poder-se-á questionar se se trata de uma crise de legitimidade, como sugere Habermas (1975), ou se será, antes, como refere Cabral (1997, 169), uma inversão da relação de legitimidade.

Eduardo Lourenço considera o Estado-Providência como um “projecto de um Estado responsável e responsabilizado pelo ‘bem-estar’ dos seus cidadãos” (Lourenço 1997). Este corresponderia a um longo processo em que a sociedade moderna laicizou e universalizou o imperativo de ‘solidariedade coletiva’ que, tanto ao nível nacional, como da comunidade europeia, é anterior à própria ‘Nação’. Deste modo, “a civilização ocidental, e outras, segundo outros imperativos ético-sociais, pode ser descrita como uma longa luta para interiorizar esse dever ao mesmo tempo religioso, moral, político e social da solidariedade entre os membros de uma comunidade” (Lourenço 2009, 82). Por conseguinte, nesta perspetiva o Estado-Providência corresponderia a uma “planificação do dever do Estado de um tipo e de uma ambição sem precedentes na História social da humanidade”, referindo mesmo o significado paradoxal de esta designação poder ser interpretada como uma fidelidade simbólica à ideia de Providência contida nos Evangelhos<sup>8</sup> (*idem*).

No plano institucional, a sua origem histórica assenta nos sistemas de autoproteção de classe, como as mutualidades, mas também de previdência, do género de Caixas, para as classes produtoras, hoje designadas por classe média. Bismarck é considerado como o primeiro modelo, mas com a revolução bolchevique, praticamente, todos os Estados europeus se converteram ao ‘social’, sob a forma fascista, nazi, corporativa, falangista, o que é revelador da metamorfose do papel do Estado na Europa, sobretudo após a 2ª Guerra Mundial que, sob o lema da ‘solidariedade,’ levou à afirmação do ‘trabalhismo’ em Inglaterra e do ‘socialismo’ na França. (Lourenço 2009, 82-85).

Assim, nesta perspetiva, “os três pilares da nova concepção do Estado, como Estado de direito, legitimado pela sua nova função social, eram o direito ao trabalho, a segurança social e os cuidados de saúde teoricamente gratuitos” (Lourenço 2009, 84). Embora nem todos os países tivessem conseguido otimizar essas finalidades sociais, este modelo de Estado como providência não foi alvo de vontade ou de políticas que invertissem esta tendência (Lourenço 2009, 85), nem mesmo com Thatcher e Reagan (Pierson 1994).

Talvez por isso, com exceção do exemplo inicial do rei Holandês, os Governos não se refiram às reformas em curso como desmantelamento do Estado-Providência, antes preferindo estruturar a sua justificação em torno da necessidade de reestruturação para garantir a sustentabilidade e, assim, defender o atual modelo de proteção social.

No entanto, impõe-se uma pergunta: será que o Estado já não precisa dessa fonte de legitimação? Nesse caso, qual seria a sua nova legitimidade? Teremos, então, de ter presente a

---

<sup>8</sup> Mateus 6, 19-21, 25-34.

perspetiva de Rosanvallon (1984, 18-21) sobre a “continuidade do Estado-protector” no Estado moderno.

O maior risco, decorrente do desenvolvimento do capitalismo, agora sob a forma de globalização, e a sua nova ordem financeira, parece ser a relativização da dimensão nacional, pelo que “a ideia de um Estado corresponsável do bem-estar dos seus cidadãos só com dificuldade podia subsistir” (Lourenço 2009, 85-87).

Mais do que a coesão social, o que poderá estar em causa, com o fim do Estado-Providência, é o fim da doutrina do Estado interventor na regulação da atividade económica, com vista a otimizar o desempenho do mercado, tal como é defendido por Keynes.

Assim, os riscos são, sobretudo, “o retorno da preocupação da sobrevivência para os beneficiários da providência e/ou o retorno a uma previdência parcelizada, típica do século XIX, garantida não pelo Estado mas antes pelas *AIG* e *Generali* (seguradoras) planetárias” (Lourenço 2009, 87).

O discurso da crise do Estado-Providência tem já uma longa história e, por isso, não é assim tão inovador, nem tão-pouco parece ser um fenómeno derivado do seu desenvolvimento e processo de maturação.

Logo em 1932, na Alemanha, já na transição para o fascismo, as medidas sociais eram criticadas por estarem a contribuir para uma “exaustão moral” do povo alemão, devido à criação de um tipo de *Welfare State* que sobrecarregava o Estado com funções muito para além da sua capacidade (Huber 1966, citado em Flora e Heidenheimer 1995, 19).

Mais tarde, em 1952, o *The Times* publicou dois artigos sobre a crise do Estado-Providência, associando-a à insegurança económica e à necessidade de contenção da despesa pública, razão pela qual defendia a revisão dos princípios em que assentava o sistema (Marshall 1967, 119). A própria Academia não ignorou estas críticas e deu atenção ao tema dessa crise, conforme o provam alguns artigos, como o de Krieguer (1963).



## ANÁLISE DAS REFORMAS DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

---

Para analisar as reformas da segurança social, importa ter presente as principais teorias sobre a dinâmica de evolução dos Estados-providência. A principal premissa, na perspetiva do institucionalismo histórico, é que o processo de reforma é o resultado da interação entre o legado institucional, no sentido de defesa do *status quo* (*path dependence*), e a capacidade de mobilização política para a sua reforma (*welfare*). Refira-se, ainda, que, para além da preponderância entre estes dois eixos inter-dependentes, importará ter presente que cada um deles comporta fatores de continuidade e fatores de mudança.

O legado institucional de cada país, designadamente, os direitos já consagrados e os dispositivos institucionais de proteção social existentes, relaciona-se com a resiliência imanente dos sistemas e dispositivos de proteção social, retro-alimentados funcionalmente pela sua própria expansão - universalização da sua cobertura, alargamento do leque de benefícios, em função das novas necessidades sociais (*path dependence*). Por conseguinte, será indispensável inserir as reformas no processo histórico de desenvolvimento do Estado-Providência, que, em cada país, assume um caráter único, para, depois, enquadrar e compreender a sua reforma.

O processo político de reforma refere-se aos fatores de pressão política que esses dispositivos institucionais e de bem-estar enfrentam – *political pressure to reform* (Haggard e Kauffman 2008, 181) –, quais os que motivam as reformas e, simultaneamente, de que forma os diferentes atores se posicionam (interesses) e interagem (poder), por via da negociação e estabelecimento de alianças na arena política. Assim, parece ser fundamental “to look inside the black box of government policies that are too often treated as immaterial or uninteresting” (Hacker e Pierson 2010, 6).

Relativamente às dimensões de análise que se afiguram determinantes na dinâmica do desenvolvimento e da reforma do Estado-Providência, destacam-se, principalmente, três: o sistema institucional, a despesa social e a redistribuição. Em síntese, na análise de qualquer reforma, haverá que ter em consideração a interação entre fatores socioeconómicos – perspetiva *funcionalista* – e fatores políticos – perspetiva da *economia política*. Todavia, parece inegável que os sistemas de pensões da segurança social, especificamente, enfrentam desafios de ajustamento muito exigentes, como o desempenho económico, reformas estruturais e restrições fiscais, o que determina a necessidade da reforma daqueles sistemas.

Por outro lado, também a dinâmica de crescimento da desigualdade nas sociedades modernas tem levado alguns dos investigadores mais reputados, no domínio do Estado-Providência, a questionarem qual o papel dos políticos neste processo de reforma: “How in a political system built on the ideal of political equality and in which middle-class voters are thought to have tremendous sway, has democratic politics contributed so mightily to the shift toward winner-takes-all?” (Hacker e Pierson 2010, 12).

Na análise do processo de reforma, será importante ter em consideração que as reformas podem ser no sentido de mudança, mas também no sentido de conservadorismo, pois, apesar dos desafios, existem fatores de ordem institucional e de natureza política, que fazem com que as reformas sejam difíceis de executar, até pelas resistências com que se podem vir a debater. Essas resistências podem ser entendidas como defesa do Estado-Providência, num sentido positivo, ou como defesa do interesse próprio, muitas vezes com consequências ao nível da regressividade distributiva de algumas prestações sociais. No entanto, existem, igualmente, fatores externos e conjunturas extraordinárias que tornam imperativa a reforma, como tem vindo a ocorrer, com a necessidade de assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social.

No âmbito do assunto em referência, o principal contributo de Paul Pierson foi o de ter identificado que “apesar de pressões crescentes das forças liberais, democracias contemporâneas, simbolizadas pelos nomes de Reagan e Thatcher, e em contraste com as mudanças nas esferas da política macroeconómica, das relações laborais ou da política regulatória, o Estado-Providência destaca-se como uma ilha de relativa estabilidade” (Pierson 1994, 5). Conforme se poderá verificar, por estes dois exemplos concretos, “ataques frontais ao Estado-Providência acarretam riscos eleitorais enormes” (*idem*, 178).

Segundo aquele autor, a explicação para este efeito residiria na combinação de fatores institucionais com mecanismos eleitorais, uma vez que as burocracias e serviços do Estado-Providência nas áreas de política social (habitação, saúde, educação, assistência pública e segurança social), pelo facto de existirem vinculadas a determinados *status quo*, constituem, por si só, um potencial fator de exercício de pressões poderosas contra as tentativas de *retrenchment* em matéria de benefícios sociais. Esta perspetiva, que enfatiza a relevância do legado institucional, enquanto condicionante do processo de reforma (*path dependence*), foi também corroborada por Esping-Andersen (1997). Um enfraquecimento dos principais apoiantes históricos de expansão do Estado social não precisará, necessariamente, de se traduzir num enfraquecimento proporcional da política social.

Há quinze anos atrás, os principais autores defendiam que era precisamente graças à sua natureza política que se poderia considerar que o Estado-Providência estaria para durar (Esping-Andersen 1997), ou que “the welfare state is an immovable object” (Pierson 1998).

Segundo a perspetiva do institucionalismo-histórico, aplicada às reformas dos sistemas de pensões, há duas premissas fundamentais que deverão ser tidas em consideração nas reformas dos sistemas de pensões: o legado institucional condiciona a capacidade de reforma – ‘path dependence as self reinforcement’ (Pierson 2004, 20-21); qualquer reforma depende “on the formation of broad political coalitions and the recruitment of political strong allies” (Kemmerling 2009, 125).

Neste sentido, o presente trabalho de investigação parece ganhar ainda mais relevância e, incontornavelmente, dado o cariz liberalizante de algumas reformas, deverá procurar confirmar a posição de Pierson, quando afirmava que as reformas em curso não indiciavam uma tendência de “convergence of national social policies towards an American-style lowest common denominator” (Pierson 2001).

A necessidade de reforço da sustentabilidade e a exigência de maior equidade constituem, deste modo, os principais desafios para a reforma dos sistemas de segurança social. Por conseguinte, merecerão ser realçados dois efeitos principais que decorreram diretamente do desenvolvimento dos dispositivos institucionais caraterísticos do Estado-Providência e consequente universalização da sua cobertura material e pessoal: *i)* o alegado problema do envelhecimento, e dos custos dele decorrente, é afinal um generalizado prolongamento da esperança de vida e das condições de saúde, sem paralelo na história, já que nunca em nenhuma outra fase da humanidade tantos viveram tanto tempo; *ii)* o imperativo da redistribuição ou aspiração de maior equidade dos sistemas de segurança social é, simultaneamente, uma evidência dos efeitos do sistema na consubstanciação dos direitos sociais e do seu potencial para uma maior equidade social.

Na análise da sustentabilidade do sistema de segurança social, importa considerar a crise económica, mas também a maturação do sistema, sendo a primeira exógena e a segunda endógena. No entanto, a segunda agrava a primeira e vice-versa.

O problema da sustentabilidade decorre antes de mais da maturação do sistema, em resultado da combinação do efeito universalização da segurança social com o envelhecimento da população, que é uma consequência dessa mesma expansão pela melhoria das condições de vida, sobretudo com a expansão dos cuidados médicos à generalidade da população, como ocorreu com a criação de serviços nacionais de saúde, públicos e universais nos países mais desenvolvidos, de que Portugal faz parte.

Assim, a universalização da cobertura material e pessoal determinou o aumento do número de pensionistas; por outro, o envelhecimento provocou o aumento da esperança de vida e, por consequência, da duração do pagamento dessas pensões e do número de idosos, o que, por sua vez, determina a deterioração do *ratio* ativos/pensionistas, que é fundamental no financiamento de qualquer sistema de repartição (*pay-as-you-go*). Em Portugal, estes dados são ainda agravados pela diminuição da natalidade, conforme se poderá verificar pela taxa de fecundidade, a segunda mais baixa do mundo em 2013. O resultado é um aumento irreversível do volume de despesa social e de despesa pública, com os compromissos do pagamento de pensões, mas também com os cuidados de saúde de uma população, cada vez mais idosa, necessitada e exigente. De notar, também, que as pensões representam uma cada vez maior proporção do rendimento total, no que se refere ao ciclo de vida para um número cada vez maior de pessoas.

A estes elementos acresce o problema da crise económica que, independentemente da sua configuração conjuntural ou estrutural, afeta de sobremaneira todos os sistemas de segurança social maduros, sejam eles de repartição ou de capitalização. O problema da crise económica precisará de ser enquadrado num problema maior, que é o fim do paradigma Keynesiano do pleno emprego, causado pelo aumento da oferta de trabalho com a generalização do emprego feminino e a realocização de atividades em países emergentes (Kersbergen e Becker 2002, 2006), em resultado da Globalização e da desregulação económica inerente a este processo (Hacker e Pierson 2010).

Para além dos fatores de pressão de ordem financeira, alguns países confrontam-se também com razões de equidade que justificariam a reforma dos sistemas de segurança social, conforme ficou demonstrado em vários estudos (Lindert 2004, Hauggard e Kauffman 2008, Hacker e Pierson 2010), que revelam, cada vez mais, um maior conhecimento das iniquidades dos sistemas, em resultado do desenvolvimento académico das análises comparativas e, consequentemente, uma crescente e legítima aspiração de equidade na distribuição de rendimentos.

De entre os principais estudos, merece destaque a dinâmica de desigualdade social crescente nas *democracias avançadas*, particularmente, em tempos de crise (Hacker e Pierson 2010), na medida em que mais do que a crise financeira, a desigualdade parece constituir um abalo na legitimidade funcional e política que o Estado-Providência granjeou ao longo da segunda metade do século XX, o que, consequentemente, fundamenta uma crescente e legítima aspiração de equidade na distribuição de rendimentos.

É neste âmbito que a equidade adquire uma nova relevância, tanto ao nível da igualdade de oportunidades, sobretudo quando o emprego já não é para todos, muito menos garantido para sempre, como ao nível dos efeitos da redistribuição operada pelos dispositivos do Estado-Providência, em geral, e das prestações substitutivas do rendimento do sistema da segurança social, em particular.

Assim, em função da crise e da maturação dos sistemas de segurança social, procurar-se-á contextualizar a análise da equidade da redistribuição, no âmbito do processo de desenvolvimento e da reforma do Estado-Providência, até porque, mesmo para fazer cortes, é preciso ‘olhar para dentro’ do sistema.

Para além da coletivização do risco de ocorrência das eventualidades impeditivas do trabalho, tradicionalmente, morte, invalidez e velhice, e da solidariedade inter-geracional intrínseca aos esquemas de pensões dos sistemas de repartição, a segurança social passou a contemplar a preocupação com a distribuição de rendimento, derivada, tanto do mercado de trabalho, como das prestações sociais.

Em primeiro lugar, as evidências, tanto da desigualdade de rendimento, como das iniquidades e regressividades existentes nos sistemas de segurança social, decorrem da maturação do próprio sistema. Dado que historicamente, a natureza dos regimes era de base corporativa, foi o próprio processo de universalização que possibilitou, antes de mais, todos recebessem uma prestação e, posteriormente, fossem comparadas as prestações sociais recebidas pelos beneficiários. Consequentemente, existe um conhecimento mais transparente da redistribuição operada pelo sistema e dos seus efeitos, ao nível da desigualdade, porque agora dizem respeito a todos - *perspetiva funcionalista (cínica)*<sup>9</sup>. Note-se que antes tal não fazia sentido porque só alguns poderiam vir a ser pensionistas e a compartimentação institucional nem sequer permitia comparações (cada beneficiário sabia quanto recebia mas não o que os outros recebiam).

Em segundo lugar, o processo de universalização é um processo político, cuja criação de grupos de beneficiários, em consequência do reconhecimento dos direitos sociais (Marshall 1967) cada vez mais numerosos, tem impactos ao nível da participação política que condicionam as reformas do sistema, tanto no sentido de defesa dos benefícios existentes, como numa maior capacidade reivindicativa de equidade na respetiva distribuição. Parece, assim, ficar evidente que os dispositivos caraterísticos do Estado-Providência

---

<sup>9</sup> *Cínica*, porque é melhor que existam regressividades num sistema universal do que igualdade num sistema selectivo que diferencia categorias de beneficiários ou restringe o acesso ao sistema em função de determinadas condicionalidades (*means tested*).

consubstanciaram uma nova relação ‘material’, direta e pessoal dos cidadãos com o Estado – *perspetiva da economia política (ingénua)*<sup>10</sup>.

Assim, a título de exemplo, poder-se-á considerar que, sem défice das contas públicas, a reforma da CGA continuaria a ser uma questão corporativa, e não um desígnio de alcance nacional, não só no domínio da sustentabilidade, pela necessidade de financiamento público (TOE), como também da equidade, dada a configuração de uma desigualdade entre cidadãos no acesso às pensões ou ao sistema de saúde, assente no vínculo laboral, conforme este seja com o Estado ou com o setor privado.

Importa ainda referir o contributo do desenvolvimento académico das análises comparativas para um cada vez maior conhecimento das iniquidades dos sistemas, designadamente nos sistemas de segurança social, até porque a relação entre contribuições e impostos pagos *versus* benefícios recebidos pelos diferentes subsistemas/grupos é cada vez mais escrutinada e os efeitos redistributivos das prestações sociais têm sido objeto de análise comparativa, por parte das instâncias internacionais, como a Comissão Europeia (CE) e a OCDE.

Na sequência do que vem sendo apresentado, caberá ter presente que, ainda que de natureza distinta, ambos os fatores de pressão são decorrentes do sucesso dos dispositivos do Estado-Providência, pelo que sustentam a relevância da análise da despesa e da redistribuição.

Por sua vez, tanto a universalização como o controlo da despesa obrigaram a uma maior redistribuição, quer pelo recurso a fontes de financiamento não contributivas, quer pela necessidade do reforço da equidade na atribuição de prestações sociais, no sentido de assegurar maior racionalização na alocação da despesa pública, cujo controlo do crescimento implica cortes na adequação do sistema.

É neste contexto que deverá ser enquadrado o problema da sustentabilidade, pois, foi este processo funcionalista de democratização – universalização – redistribuição – que determinou um crescimento da despesa e, neste momento, o *retrenchment*, para assegurar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

Consequentemente, no plano político, à medida que o sistema se foi desenvolvendo, o peso eleitoral dos beneficiários tornou cada vez mais difícil a implementação de políticas de contenção da despesa que determinassem cortes nas prestações sociais (Pierson 1994), até porque, inclusivamente, promoveu a formação de novos grupos de interesse com capacidade

---

<sup>10</sup> Ingénua, já que não é suposto que qualquer reforma ou redistribuição determine uma alteração das posições relativas na distribuição de rendimento.

para bloquear iniciativas de reforma que ponham em causa o sistema existente e, por consequência, a respetiva distribuição de recursos.

Acresce que, se no caso dos pensionistas estes grupos correspondem a uma maioria eleitoral – “conspiração grisalha” (Mendes 2005) -, outros casos há em que tal não acontece, o que, à parte das regressividades, implicará uma análise da sua legitimidade.

Do mesmo modo, será de realçar que o processo de universalização foi determinado ao ritmo e à medida do poder de certos grupos para fazerem prevalecer os seus interesses na arena política, o que determinou a captura de certos benefícios de cariz mais corporativo do que universal, determinando iniquidades e até regressividades dentro do próprio sistema de segurança social (Lindert 2004b).

Na perspetiva enunciada, no âmbito do processo de Reforma, pode ser difícil ao Governo fazer passar reformas, mesmo que perseguindo objetivos de equidade, até porque, do ponto de vista institucional, num sistema de repartição (*pay-as-you-go*), qualquer alteração implica custos financeiros, administrativos, além dos eleitorais. Por isso, na ciência política ficou cunhada a expressão *path dependence* como uma das características principais dos sistemas de segurança social.

A redistribuição é considerada instrumental e independente da sustentabilidade, porque, conforme foi referido, a correção das iniquidades, em muitas situações, não implica maior disponibilidade orçamental ou aumento de despesa, pois, tal como o nome indica, é meramente uma questão de redistribuição, daí que o seu efeito ao nível da sustentabilidade seja neutro ou positivo. Por outro lado, ao nível das políticas (*policy*), a redistribuição revela-se fundamental para o desenho das políticas de reforma, de modo a determinar os efeitos da sua implementação, tanto ao nível da despesa, como do balanço entre os grupos beneficiários que deverão vir a ser beneficiados ou prejudicados com essa reforma.

Por último, mas não menos importante, no plano político, a equidade da redistribuição constitui uma dimensão fundamental na justificação das reformas, em nome da ‘defesa do Estado Social’, e para reforçar a sua ‘equidade’.

Ainda assim, não poderá deixar de ser considerado da maior relevância identificar quais as motivações que determinam esta preocupação com a equidade distributiva, bem como a sua influência, tanto nos fatores determinantes das reformas, como no desenho das respetivas políticas.

## PERSPETIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

---

Para a realização desta investigação, será considerado o domínio das principais teorias sobre o desenvolvimento histórico do Estado-Providência, de modo a possibilitar o enquadramento do caso português numa matriz de análise consistente para permitir o seu estudo e comparação com outros países, dado que o modelo de Estado-Providência se afirmou como o paradigma de desenvolvimento dos países da Europa Ocidental.

Segundo o quadro teórico de referência, o desenvolvimento do Estado-Providência, pelo menos, no contexto europeu, deverá ser entendido como uma resposta a duas transformações fundamentais: a formação dos Estados-Nação e a sua transformação em democracias de massas, depois da Revolução Francesa e da consolidação do capitalismo, enquanto modo de produção e de organização social dominante, após a Revolução industrial (Flora e Heidenheimer 1995, 22). Apesar destes traços comuns, este processo assumiu diferentes modelos e configurações nos vários países. Neste sentido, a abordagem histórica comparada revela-se pertinente por duas razões: primeiro, permite um aprofundamento do conhecimento sobre o contexto internacional do desenvolvimento deste processo; segundo, poderá constituir-se como um instrumento de análise e de referência para o estudo do atual modelo de Estado-Providência em Portugal.

### *Teoria da Democratização*

Em primeiro lugar, tentar-se-á clarificar a natureza política do sistema e, por conseguinte, o período temporal a que se refere este conceito, no caso de Portugal. A questão surge logo pela falta de consenso entre vários autores. Os que assumem o Estado-Providência como o modelo de organização social do Estado intrinsecamente democrático consideram que este surgiu com a transição democrática do 25 de Abril de 1974, com as subsequentes reformas sociais, que criaram um verdadeiro Estado-Providência em Portugal (Mozzicafreddo 2002). Os autores que privilegiam uma abordagem *funcionalista* e associam o Estado-Providência aos mecanismos clássicos de proteção social, em que o sistema de segurança social é o pilar fundamental, terão de reconhecer que este foi formado, durante o período do



Estado Novo, seja com a Reforma da Previdência de 1962, seja pela afirmação do ‘discurso do Estado-Social de Marcello Caetano, acompanhado de progressos reais no sistema de previdência.

Esta é uma questão que poderemos considerar relevante. Porém, a compreensão da complexidade deste processo obriga a, mais do que definir um marco ou ponto de rutura, procurar construir uma análise abrangente e consistente deste processo, a partir de uma abordagem histórica e, sempre que possível, recorrendo a análises comparativas. Estes aspetos demonstram a necessidade de procurar contornar as abordagens imediatistas que, por vezes, assumem o Estado-Providência ou Estado-Social como património exclusivo dos regimes democráticos, o que no caso de Portugal, entre outros, não é válido uma vez que num regime político não democrático, como foi o Estado Novo, a consagração de certos direitos sociais (ainda que apenas para uma parte da população) ocorreu primeiro do que a consagração de alguns direitos cívicos e políticos. Parece legítimo questionar, igualmente, se pode haver direito social sem liberdade política e espaço de cidadania democrática, embora esta seja uma dimensão reflexiva igualmente pertinente para os regimes democráticos, sobretudo à luz do conceito de cidadania de Marshall (1967) e da conceção de justiça teorizada por Rawls (1993).

No entanto, o pressuposto democrático não é suficiente, por si só, para uma teoria do desenvolvimento do Estado-Providência - veja-se ainda os casos de Espanha, Itália e Grécia. Numa perspetiva mais crítica, outros autores consideram que, em rigor, mesmo atualmente, não se pode falar num Estado-Providência em Portugal, preferindo a expressão “quase-Estado-Providência” (Santos e Ferreira 2001,185-191).

### *Teoria do Mercado Político*

Numa segunda dimensão de análise, cumprirá analisar a importância dos movimentos sociais, sobretudo, os sindicatos. Uma das correntes teóricas que privilegia esta abordagem é designada também por *Power Resources*. Segundo esta corrente, à crescente organização e capacidade reivindicativa dos movimentos sindicais, terá correspondido um conjunto de progressivas concessões, em termos de reconhecimento de direitos e de institucionalização de formas de proteção, cada vez mais abrangentes e universais, ainda que aquela

institucionalização muito possa dever à mobilização social própria dos períodos de crise, como foram a Crise de 1929 e a 2ª Guerra Mundial.

Em Portugal, parece haver consenso histórico sobre a fraca mobilização associativa do operariado, ainda hoje existe uma fraca associação sindical, com exceção de alguns períodos como o pós 25 de Abril de 1974, o que, por vezes, foi assumido como uma das razões para as debilidades do sistema de proteção social no país. Porém, também esta análise parece insuficiente para a compreensão e explicação deste processo. De registar que, mesmo na Alemanha, o país pioneiro na instituição dos seguros sociais obrigatórios (1883), estes tiveram forte oposição das organizações sindicais, sendo, por isso, associados a uma iniciativa política autoritária e paternalista de Bismarck, o que, por sua vez, constitui mais um elemento de contradição, face à teoria da democracia. De certa forma, poder-se-á considerar que Bismarck não hesitou em pagar o preço da política social com o propósito de garantir a paz social (Esping-Andersen 1993, 604).

Também em Portugal, aquando da introdução dos Seguros Sociais (1919), e mesmo mais tarde, com a institucionalização da Lei da Previdência (1935) do Estado Novo, Guibentif refere que estas medidas não se enquadram em qualquer reivindicação dos movimentos operários da época (Guibentif 1985,57), além de que aqueles haviam sido esmagados pela repressão (Patriarca 1995).

Dentro desta mesma perspetiva, tem sido focada a importância dos governos de esquerda para o desenvolvimento do Estado-Providência (Esping-Andersen 1997), assim como a atribuição desta forma de organização a um alegado modelo social europeu. A existência de um modelo social europeu, para além da sua validade enquanto categorização abstrata ou *tipo-ideal*, será muito discutível no plano empírico (Arcanjo 2006). Convirá, no entanto, ter presentes alguns factos históricos fundamentais. O primeiro reconhecimento oficial da designação segurança social, em documentos do governo, ocorreu nos EUA, em 1935. O primeiro país a introduzir um sistema universal de pensões foi a Nova Zelândia, em 1938. Ambos os casos são anteriores à 2ª Guerra Mundial e ocorreram em países conotados com regimes liberais. J. M. Keynes, o teórico do sistema, era um liberal. O próprio William Beveridge era deputado liberal. O consenso conseguido em torno das medidas que este propôs ficou aquém do sentido universalista que Beveridge defendia. Todos estes elementos servem apenas para ilustrar as naturais limitações que este tipo de posições implica, pelo que se exige um maior rigor e aprofundamento da análise.

Na mesma linha de análise, pode considerar-se o contributo de Rosanvallon (1984) sobre a teoria do mercado político, em que a teoria da *public choice* é fundamental. O seu

pressuposto base é a racionalidade económica na participação política. Assim, “o sistema político age como um mercado segmentado no qual cada grupo minoritário está atento às satisfações que recebe, mantendo-se relativamente cego perante as realidades globais”, como o crescimento do Estado (Rosanvallon 1984, 135-137).

Neste pressuposto, a extensão da segurança social assemelhou-se à evolução do direito de voto. A partir do momento em que o direito de voto foi concedido a alguns, os outros grupos, mais tarde ou mais cedo, acabaram também por ser abrangidos, sendo impossível o retrocesso desta consagração. Contudo, a semelhança entre estes processos apresenta duas diferenças: o direito de voto foi sendo estabelecido, progressivamente, do topo para a base, enquanto com a segurança social teria ocorrido o inverso (Flora e Heidenheimer 1995, 27).

O ‘clientelismo eleitoral’, que tem que ver com interesses reais no acesso aos dispositivos redistributivos do sistema tem sido um dos argumentos para justificar a grande dificuldade em realizar reformas nos mecanismos tradicionais do Estado-Providência.

### *Teoria Funcionalista ou Industrialismo*

Numa terceira dimensão de análise, surge a tese do industrialismo. Esta parece constituir a abordagem mais consistente. Não significa que as dimensões anteriores não sejam relevantes. Porém, nas diferentes combinações que estas três dimensões assumem na explicação do desenvolvimento do Estado-Providência, nos diferentes países, esta parece constituir-se como o mínimo denominador comum, ou até mesmo aquela que assume maior preponderância. Talvez possa mesmo ser considerada indispensável. Foi assim em Portugal, onde todas as outras dimensões não se verificaram. Um aspeto curioso prende-se com a ocorrência de guerras, o que, pelo estado de crise, poderá constituir um fator de desenvolvimento da consciência coletiva e sentimento de solidariedade nacional: a guerra civil americana, 1ª e 2ª Guerra Mundial na Europa. Este aspeto de *crise* social reforça a perspetiva funcionalista de análise do *Welfare State*, no âmbito da racionalidade instrumental capitalista.

Em conformidade, será de considerar a teoria de Durkheim, sobre as transformações da solidariedade e distinção entre a solidariedade mecânica e a solidariedade orgânica. Segundo esta perspetiva, poder-se-á enquadrar o Estado-Providência, enquanto processo histórico, como uma tentativa de instaurar um novo modelo de solidariedade, de modo a responder aos

problemas decorrentes da *divisão do trabalho social* que, tal como foi referido, constitui o processo básico de transformação social nas sociedades modernas (Flora e Heidenheimer 1995).

Para o caso português, esta perspetiva é bastante útil, sobretudo, se atendermos ao relativo atraso económico, patente num país que, durante a primeira metade do século XX, era ainda eminentemente rural. Esta condição de ruralidade constituía, sobretudo, uma forma de relação social marcada pela “aldeia”, fora de um “modernismo” urbano, que lhe era desconhecido. Por isso, “naturalmente”, a proteção social do Estado no meio rural foi sempre residual: fraca escolarização, ausência de qualquer sistema de segurança social (até 1969, com o Abono de Família e em 1973, com as pensões do regime especial agrícola), assistência na saúde precária e dependente das Casas do Povo, cuja abrangência era também limitada (Lucena 1976b). Noutra perspetiva, mas também funcionalista, revela-se necessário ter presente que as reformas sociais com Marcello Caetano começaram precisamente no meio rural, como resposta política ao fenómeno económico e social de emigração em massa na década de 60, e que, entre 1971 e 1972, terá atingido cerca de 2% da população portuguesa, porventura o maior valor de sempre só comparável a 1913 (Cabral 1976).

No entanto, no contexto internacional, o período de 1960-1973 é marcado pela convergência económica, mas não política, com a Europa (Lobo 2000, 622-623). Esta convergência surge com a adesão à EFTA (1959), que para Barreto (2000,75) terá sido o início da efetiva integração europeia portuguesa. Indissociável desta perspetiva, há que considerar a relação entre desenvolvimento económico e garantia de proteção social. Esta parece ser uma correlação positiva, se atendermos, por exemplo, ao caso dos países escandinavos, maioritariamente liberais.

Um dos indicadores mais utilizados no âmbito da política social comparada tem sido a despesa social, geralmente em percentagem do PIB. Parte-se de um pressuposto, aliás, demonstrável pelo caso dos países que compõem o ‘modelo social-democrata’ na tipologia cunhada por Esping-Andersen (1990), em que a um maior nível de despesa corresponderá uma melhor proteção social. Já no caso português, a análise realizada sobre a evolução do PIB e despesa social permite identificar uma correlação positiva com crescimento económico, sobretudo, a partir da década de 60, ainda que longe do padrão europeu (Esping-Andersen 1993; Carolo e Pereirinha 2010). Porém, esta é suscetível de ser criticada, dados os corporativismos e clientelismos políticos.

A teoria da *modernização (structural differentiation)* assume o Estado-Providência como um fenómeno geral de modernização. Por um lado, como um produto da crescente

diferenciação e crescimento das sociedades modernas, e, por outro, como um processo resultante de uma mobilização social e política. Também aqui o contributo de Durkheim pode ser considerado interessante. Na sequência da já referida divisão social do trabalho, o processo de integração em sociedades altamente diferenciadas é marcado por dois problemas essenciais: a anomia e a desigualdade. Inicialmente, o conceito de anomia dizia respeito à ausência de regulação normativa ou moral, quer no plano pessoal, quer no plano das relações sociais, que caracterizava as sociedades modernas, em virtude do processo de desenvolvimento capitalista, por um lado, ter desmantelado parte dos tradicionais laços de solidariedade e, por outro, provocar instabilidade económica, novos problemas sociais e tensão social entre classes.

Segundo esta perspetiva, o Estado-Providência deverá ser interpretado como uma resposta ao crescimento da necessidade e procura de segurança socioeconómica, num novo contexto social caracterizado pela crescente divisão do trabalho, expansão dos mercados, com perda das relações ou laços de segurança e solidariedade entre as famílias e comunidades. Neste sentido, poder-se-á considerar que a essência do Estado-Providência advém dos objetivos e dos princípios legitimadores de segurança e de igualdade socioeconómica, ainda que *a posteriori*, pois, não havia sido prevista (Flora e Heidenheimer 1995, 8-9).

Há ainda que considerar os fatores políticos, como as estratégias corporativas e a manutenção do pleno emprego (Mishra 1995,55-65), bem como a burocracia intrínseca ao próprio desenvolvimento do aparelho estatal (fatores endógenos), concretamente por via do desenvolvimento dos serviços públicos num quadro de ausência de processos concorrenciais, também designada por *teoria da burocracia* (Rosanvallon 1984, 136).

Porém, o Estado-Providência é, hoje, muito mais complexo do que um produto da democracia de massa e do crescimento do aparelho do Estado, na medida em que implicou uma transformação fundamental da sua estrutura, funções e até legitimidade. Numa abordagem *weberiana*, o crescimento do Estado-Providência pode ser entendido como a emergência gradual de um novo sistema de governo (*new system of domination*), baseado, na classificação de elites, burocratização de serviços e clientelismo social (perspetiva cínica, por oposição aos ingénuos como K. Polanyi (Cabral 1997), e, por consequência, compatível com essas dimensões em que se baseia. Os tradicionais objetivos, ou funções, de força externa e segurança, liberdade económica e igualdade perante a lei, são crescentemente suplantadas por um novo fundamento: a provisão de serviços sociais e de mecanismos de transferências sociais muito para além dos domínios da assistência de emergência (Flora e Heidenheimer 1995, 27-28). Neste sentido, o Estado-Providência não deverá ser entendido apenas como

resposta à procura de igualdade socioeconómica, mas, sim, como procura de segurança socioeconómica.

Na linha da perspectiva crítica, o enfoque dirige-se para as limitações do Estado-Providência. Partindo do conceito de anomia definido por Durkheim, este foi mais tarde desenvolvido como um desequilíbrio entre necessidades e aspirações/expectativas e os meios disponíveis para a sua satisfação

Tendo em conta as diversas funções da segurança social, verifica-se que esse sistema ofereceria uma resposta, não para o problema geral da anomia, mas sim para o problema específico do desenvolvimento económico e, simultaneamente, a diminuição da insegurança económica. Esta limitação poderá ser um fator importante para a compreensão de alguns dos problemas atuais relacionados com a dificuldade em estabelecer um sentimento de confiança, segurança e satisfação face ao Estado-Providência. Talvez possa ser importante notar o facto de à segurança económica se chamar segurança social, o que poderá ser relevante para a análise deste processo.

Por outro lado, à medida que a segurança social se desenvolveu como segurança do *status* social, contribuiu, segundo uma “perspetiva cínica”, para a estabilização da desigualdade (Cabral 1997). Contudo, mesmo esta estabilização continua a afectar de forma mais premente o segmento mais pobre da população, pois, esta não é quem mais beneficia do sistema (Flora e Heidenheimer 1995, 24-25), o que, de certa forma, é coerente com o corpo teórico da sociologia política sobre o sistema democrático e a ‘imposição do eleitor mediano’, ou ‘efeito classe média’, na captura dos benefícios do sistema, que importará desenvolver mais adiante.

### *Evolução das Teorias Clássicas e as Novas Perspetivas*

São múltiplos os fatores explicam o processo de desenvolvimento do Estado-Providência, assim como a complementaridade das diferentes abordagens e, por isso, considera-se importante tecer algumas considerações acerca da sua aplicação no presente estudo.

No que se refere à abordagem funcionalista, mais do que a democratização, o fator determinante terá sido a industrialização, uma vez que este processo exigiu naturalmente novas formas de organização do trabalho e protecção dos riscos de quebras de produtividade.

Por conseguinte, os dispositivos de segurança social foram também implementados, e, até, desenvolvidos, por regimes não democráticos, pelo que igualmente numa perspetiva política, importa notar que a existência de grupos reivindicativos e/ou clientelas políticas a satisfazer é um processo intrínseco a qualquer regime político, pelo que é no processo de legitimação dessas mesmas exigências que sobressaem as diferenças.

No campo das teorias de mobilização política, de classe ou grupos de interesse (*Power Resources*) merecerá particular destaque a teoria da social-democracia como modelo de estado de bem-estar, que, por sua vez, parte da teoria do eleitor mediano (Jackman 1975) e da premissa de que a dimensão política importa e a composição partidária do governo faz uma diferença decisiva (Hewitt 1977). A experiência escandinava constitui, assim, o principal exemplo, dada a prevalência da dominação política social-democrata e a existência de Estados-Providência mais avançados (Kersbergen e Becker 2002, 190).

A partir desses estudos, surgiram três conclusões-chave: a menor importância do Direito como condição prévia básica para acesso aos benefícios sociais; a força ou coesão sindical; e o estabelecimento de coligações políticas.

A evidência dos diferentes exemplos e tipos de estudos comparativos permitiu que, na maioria dos casos, os partidos políticos fossem identificados como os principais agentes causais, nomeadamente os socialistas já que os protestos das classes baixas e trabalhadoras (manifestações, greves) afectaram positivamente o crescimento da despesa social (Kersbergen e Becker 2002, 190).

Assim, esta abordagem corresponde a uma evolução da teoria *Power Resources* (Korpi, 1983), cuja premissa considera que houve uma mudança decisiva na balança de poder, em favor da classe trabalhadora e da social-democracia.

Consequentemente, surgiu um consenso na literatura que refere que a eficácia política dos partidos de esquerda dependia da medida em que estes contavam com um forte sindicalismo (Stephens 1979) e, principalmente, num sistema centralizado de relações laborais neo-corporativista (Kersbergen e Becker 2002, 191).

Assim, o Estado Social-democrata representou um estágio intermediário entre o capitalismo e o socialismo, mas cujos valores dominantes tiveram as suas raízes mais num compromisso radical-liberal de liberdade de escolha, do que no socialismo (Tilton 1990).

Todavia, a propósito das duas últimas premissas, Esping-Andresen (1990) fez notar que as teorias dominantes sobre a mobilização da classe trabalhadora falhavam na explicação das origens da política social, até porque os primeiros dispositivos de segurança social não foram iniciadas por países social-democratas, nem estes, apesar do elevado grau de desenvolvimento

dos seus Estados-Providência, assentes na provisão pública e na igualdade, contaram com exigências de um forte movimento operário social-democrata. Esta evidência sugere a necessidade de analisar de forma mais profunda o processo político de construção do Estado-Providência.

Nesta sequência, o desenvolvimento das análises trouxe importantes contributos para o desenvolvimento da teoria dos Estados-Providência e os novos estudos, com base na despesa e redistribuição, permitiram que, mais tarde, a escolha da variável para medir a desigualdade de rendimento e redistribuição começasse a ganhar maior relevância.

Os estudos de Esping-Andersen constituem um marco no domínio da teoria comparada dos *welfare regimes*. A partir da perspetiva ‘*Power Resources*’, o autor defendeu que “the history of political class coalitions is the most decisive cause of welfare-state variations” (Esping-Andersen 1990, 1).

No entanto, o poder político pode ser independente do poder social, da mesma forma que “Indeed, politics mattered, but not all politics mattered in the same way” (Kersbergen e Becker 2002, 188-193).

Assim, não obstante existir evidência considerável em favor do efeito social-democrata sobre a distribuição de rendimento, ainda que esse efeito tenha sido mais evidente quando medido com base nas características institucionais do Estado-Providência, julga-se relevante ter presente uma outra variável que é a própria tradição histórica, até porque o modelo nórdico não poderia ter sido exportado.

A teoria do risco e distribuição permitiu refutar a perspetiva trabalhista *Power Resources*, até porque este partiu de uma premissa errada ao considerar a classe operária como a única categoria de risco (Kersbergen e Becker 2002, 191-192). Basta que se atente na multiplicidade de regimes excepcionais para constatar que não existe congruência entre classe e categoria de risco.

Por isso, há autores que defendem que historicamente o Estado-Providência foi mais uma partilha de risco do que de recursos, pondo em causa a perspetiva romântica da solidariedade de classe (Baldwin 1990,19). Assim, apesar de os resultados dependerem, e muito, das opções metodológicas e diferenças das variáveis de medição, no caso da despesa social identificou-se que uma grande parte dos gastos era dependente da idade, daí a importância do setor das pensões e da abordagem funcionalista que, assim, tem vindo a ganhar novamente relevância face às variáveis políticas.

Todas estas perspetivas são reveladoras da importância desempenhada pela história das ideias na definição dos diferentes modelos institucionais de Estado-Providência. Neste



sentido, parece ter havido uma conjugação da industrialização com a capacidade técnica e científica de desenvolvimento e complexificação dos dispositivos de intervenção do Estado.

O *keynesianismo* ter-se-á revelado fundamental, na medida em que permitiu e demonstrou a viabilidade económica da crescente intervenção do Estado, para além da regulação do mercado, demonstrando, primeiro, teoricamente e, depois, na prática, a exequibilidade de um aumento da despesa com aumento do crescimento económico. No entanto, importa ter ainda presente o desígnio político e ético que esta teoria representou, pelo que, se poderá falar na “revolução Keynesiana” (Cabral 1997, 157-161).

Todos estes aspetos remetem para a necessidade de explorar a história das ideias ou das ideologias como “técnica instrumental” de evolução social. A este respeito são interessantes as análises sobre o papel do corporativismo, quer no desenvolvimento da intervenção económica do Estado (Almodovar e Cardoso 2005), quer como ideologia de contratualização social entre o Estado e os grupos sociais: “O sistema corporativo é de lés-a-lés uma maneira política de resolver a questão social” (Lucena 1976a, 18).

## ESTADO-PROVIDÊNCIA E REDISTRIBUIÇÃO

---

Para analisar a relação entre Estado-Providência e redistribuição importa regressar à sua definição concetual: Because it taxes and spends, the welfare state is by definition redistributive (Lindert 2004), but this does not automatically entail that it creates more equality (Esping-Andersen e Myles 2008).

Neste sentido, mais uma vez, é fundamental o enquadramento no processo histórico de desenvolvimento de modo a ser possível uma melhor compreensão tanto dos factores e motivações que determinaram a configuração dos dispositivos de segurança social, como dos respetivos efeitos, ao nível da redistribuição.

Neste âmbito, o contributo de Baldwin (1990) foi inovador pois questionou a perspetiva da Solidariedade na análise histórica do Estado-Providência: "Baldwin's crucial claim was that what historically had determined the solidarity of social policy was not working-class strength, but, on the contrary the fact that "otherwise privileged groups discovered that they shared a common interest in reallocating risk with the disadvantaged" (Baldwin 1990, 292).

Por isso, “a quick historical glance at social reform will dispel of any notion that the welfare state was pursued for egalitarian reasons. Its foundations were typically laid by conservative reformers who, like Bismarck, sought primarily to reproduce, rather than to alter, prevailing social hierarchies” (Esping-Andersen e Myles 2008, 1). Neste sentido, apesar da correlação entre Estado-Providência e Bem-estar ser indiscutível, não significa que a igualdade tenha sido o seu objetivo.

Numa outra abordagem, importa destacar o desenvolvimento da investigação em torno dos efeitos redistributivos do Estado-Providência. Já em 2004, Peter Lindert utilizava a expressão ‘*Robin-Hood paradox*’, perante muitas das regressividades geradas pelos dispositivos de segurança social, que detetou no Brasil, América Latina. Portugal, conforme se verá adiante, parece ser um caso paradigmático, a avaliar pela análise comparativa, no âmbito dos países da OCDE.

A explicação para esta relação paradoxal entre Estado-Providência e desigualdade, deve-se essencialmente ao facto de a segurança social produzir rendimentos, porque tal como demonstrado, o sistema cria artificialmente grupos de beneficiários com rendimentos não provenientes diretamente do mercado de trabalho, ainda que nalguns casos estas prestações sejam financiadas por quotizações que incidem sobre os salários, como seja o caso dos pensionistas, mulheres em licença de maternidade, desempregados subsidiados, etc. (Esping-Andersen e Myles 2008, 2) mas, por outro lado, e sobretudo, porque o próprio sistema de segurança social, ao operar o cálculo de prestações sociais em função de salários, acaba por afetar diretamente a distribuição dos rendimentos, também por via dos regimes fiscais especiais que se aplicam a essas mesmas prestações, sobretudo no caso das pensões.

Assim, não obstante a já referida definição de Nicolas Barr (1993), segundo a qual “the welfare state is mainly a collective piggy bank designed to insure against social risks and therefore not a vehicle for equality”, seja legítimo questionar: “How and how much, market-based inequalities are patterned by the welfare state (Esping-Andersen e Myles 2008, 21).

Relativamente às principais referências no estudo da redistribuição, importará, em primeiro lugar, enunciar algumas referências que historicamente acabaram por influenciar tanto a evolução das conceções de Justiça como da teoria económica acerca da redistribuição.

O ensaio sobre o dom e a dádiva (Mauss 1957) demonstra a importância das trocas no processo de reciprocidade social, pelo que é neste âmbito, dentro do sistema social capitalista, que a redistribuição deve ser enquadrada.

Neste sentido, também Adam Smith (1776), na sua obra “A riqueza das nações”, referia a necessidade de se prosseguirem objetivos de redistribuição económica no plano político

(Fleischacker 2004, 38-40), de modo a assegurar justiça material, introduzindo a ideia “in proportion to their respective abilities to pay [possibilidades]” (Sanches 2010, 22).

Deste modo, no âmbito das reformas de segurança social, há evidência empírica, tanto de efeitos positivos como de efeitos negativos, ao nível da redistribuição, conforme o tipo de reformas implementadas. A título de exemplo, refira-se que, numa perspetiva seletiva, a aplicação do princípio da compensação da perda de rendimento, combinado com uma prestação fixa para as pessoas de baixos rendimentos, teve maior impacto na redução da desigualdade de rendimento, enquanto noutros casos, seguindo esta mesma política, se demonstrou a existência de uma relação entre as reformas na segurança social e o aumento da desigualdade (Caminada e Goudswaard 2009).

O mesmo ocorre no espaço geográfico da Europa do Sul, onde autores como Matsaganis (2004) chegaram à conclusão de que as medidas seletivas para os mais pobres (*means tested*) tendem a ser ineficientes porque os limiares de cobertura (*take up*) são baixos, pelo que um modelo universal do tipo dinamarquês teria um maior impacto na redução da pobreza, sobretudo, se assegurasse em termos relativos o mesmo nível de generosidade das prestações sociais (Esping-Andersen e Myles 2008, 20), mas tal implicaria um nível de despesa adicional muito superior.

Na perspetiva oposta à anterior, e relativamente ao caso de Portugal, Carlos Farinha Rodrigues e Miguel Gouveia (2004), defenderam medidas seletivas para o aumento das pensões mínimas, o que viria a constituir uma referência para a medida introduzida pelo Governo do PS, em 2005, designada por *Complemento Solidário para Idosos* (CSI).

Estes exemplos, contraditórios, poderão ser elucidativos, relativamente ao facto de as escolhas políticas, justificadas numa maior eficácia, serem, muitas vezes, decididas na ótica de um *second best*, por serem menos dispendiosas no plano orçamental, ou possibilitarem resultados imediatos (aumento relativo muito significativo do rendimento dos mais pobres), e não, necessariamente, baseadas numa perspetiva de contributo para o aumento do bem-estar e da equidade social (Esping-Andersen e Myles 2008, 20).

Antes de haver Estado-Providência já havia Estado e este assegurava algumas funções de proteção. Neste sentido, no que se refere à redistribuição, parece que a dimensão Estado fiscal tem sido negligenciada, ainda para mais quando a ideia de Justiça fiscal é anterior, dado que historicamente os pobres pagavam mais impostos do que os ricos (Saldanha Sanches 2010, 22-23).

É neste contexto de desenvolvimento das concepções de justiça que deve ser enquadrado o contributo da Teoria da Justiça, de J. Rawls [1971], que viria a materializar a concepção de justiça como equidade: “*as fairness*” (Rawls 1993).

No que se refere à formulação da redistribuição, na teoria económica, o Estado-Providência pode ser representado sob a forma de uma *função de Bem-Estar Social* que “designa a ordenação, estabelecida pela sociedade, do conjunto dos estados sociais realizáveis” (Arcanjo 1991,16).

Desde logo, esta definição remete para dois aspetos cruciais. O primeiro diz respeito à *normatividade* do critério inerente a qualquer processo de ordenação, na medida em que este representará sempre uma valorização de determinados valores em relação a outros, logo é político. O segundo, e como que em contraponto ao primeiro, remete para o carácter pragmático subjacente ao estabelecimento de determinados ‘estados sociais’, na medida em que estes *têm de ser exequíveis* e, por conseguinte, financeiramente sustentáveis.

Na sequência desta formulação inicial, importará explicitar as principais considerações sobre a justiça distributiva, subjacentes à ordenação dos ‘estados sociais realizáveis’. No domínio da teoria económica importa ter presente que todas as transferências públicas devem ser realizadas de modo a ser alcançada uma repartição ótima. A determinação do ótimo depende da forma da *Função de Bem-Estar Social* e, por conseguinte, do princípio de equidade que ela incorpora (Arcanjo 1991, 21). Mais uma vez, esta proposição se afigura relevante, na medida em que evidencia quer a possibilidade de múltiplas concepções de equidade, quer o seu carácter implícito em qualquer processo que vise o bem-estar social. Deste modo, a diferentes tipos de equidade social corresponderão diferentes tipos de objetivos distributivos (Arcanjo 1991, 22).

Deste modo, em teoria, pode considerar-se que os diferentes tipos de prestações sociais derivam de diferentes concepções de equidade, que, por sua vez, determinaram os respetivos objetivos redistributivos.

O contributo da Teoria da Justiça de John Rawls, de equidade “*as fairness*”, pode ser definida como “equity that gives the lowers recipient no less than/more than he would get in case of equal distribution” (Rawls 1993).

Para melhor entender o contributo da teoria de Rawls para a redistribuição, será necessário ter presente as limitações da teoria da maximização do bem-estar, designadamente, porque é impossível conseguir um *ótimo de Pareto*, uma vez que qualquer reforma, com alcance redistributivo, terá sempre que prejudicar alguém, e porque, mesmo segundo a perspetiva utilitarista do bem-estar, não é possível estabelecer utilidades individuais

comparáveis. Acresce que nenhuma das perspetivas é imparcial e, portanto, não poderão reclamar universalidade (Kemmerling 2009).

Por conseguinte, o contributo da teoria da justiça, de Rawls, tornou possível o desenvolvimento da teoria económica, compatibilizando a maximização do bem-estar com uma premissa normativa de equidade, no sentido de *fairness*. Assim, assume-se que a generalidade das prestações sociais, e demais dispositivos de proteção social, deverão ter como prioridade a majoração dos rendimentos mais baixos e, por consequência, minorar a desigualdade na distribuição do rendimento dos beneficiários, pelo menos, na componente que decorre das prestações sociais pecuniárias.

Importa igualmente atender à distinção entre as conceções de justiça assentes no seletivismo e no universalismo.

A conceção de justiça *seletiva* radica num pressuposto de eficácia, ao assumir que a seletividade ou a condição de recursos na atribuição dos benefícios sociais (*means-tested*) permite uma maior capacidade para realizar o princípio da equidade, ao privilegiar os mais desfavorecidos, porque essa seria a escolha dos agentes se tivessem que decidir sob o véu da ignorância acerca da sua posição na distribuição social, segundo os pressupostos da teoria da justiça de Rawls (1993).

A conceção de justiça seletiva, além da sua fundamentação normativa, segundo a qual o princípio da igualdade de sacrifício conduz às taxas progressivas, pode também ser sustentada por razões de eficiência económica, com base no princípio da utilidade marginal. Segundo este princípio, à medida que aumenta o rendimento, decresce a sua utilidade marginal. Assim, o princípio da utilidade marginal decrescente do rendimento legitima o pressuposto de que a transferência de uma unidade monetária adicional de ‘um rico para um pobre’ se traduzirá num aumento de bem-estar social, por comparação com a situação anterior à da transferência. Consequentemente, o pressuposto da redistribuição social do topo para a base da distribuição de rendimento é fundamentado, quer por um critério de eficiência económica, tendo em vista a otimização do Bem-Estar Social, quer por um imperativo de equidade, fundamentado na teoria da justiça de Rawls (1993).

Assim se fundamenta a origem das taxas diferenciadas. Estas ocorreram, primeiro, no domínio da fiscalidade (progressivas), para assegurar a justiça material, tendo significado a passagem de uma tributação regressiva para uma tributação progressiva (Sanches 2010, 34), e, mais tarde, em algumas prestações sociais (degressivas), como aconteceu, por exemplo, com as pensões, em Portugal, a partir de 2002.

Nesta linha de raciocínio, no estudo realizado por Manuela Arcanjo, a autora considera que “(...) as prestações atribuídas sob controlo de recursos são desejáveis já que decorrem da prévia identificação do grupo-alvo, isto é, dos indivíduos/famílias que se encontram abaixo de uma linha de pobreza” (Arcanjo 1991, 23).

Todavia, Beveridge, considerado liberal, era contra a assistência concedida, sujeita a prova de recursos (*means-tested*), na medida em que isso equivaleria à lógica das antigas *poor laws*, ao invés do cumprimento do princípio do direito (Marshall 1967, 120).

As duas perspetivas apresentadas constituem, assim, a fundamentação para uma redistribuição do rendimento que levaria, tendencialmente, a uma repartição igualitária do rendimento dos agentes. Porém, esta perspetiva comporta alguns riscos (Arcanjo 1991, 24-25), como seja o caso dos desincentivos à produtividade, um dos fatores explicativos da diferenciação salarial.

Por oposição a esta teoria, há que considerar a conceção de justiça *universalista*, que tal como o nome indica, ao contrário de um critério de seletividade, defende o estabelecimento de políticas de cariz universalista para atingir os mesmos fins de equidade *rawlsianos*. O pressuposto desta conceção é que, no limite, sob “o véu da ignorância”, definido como condição prévia para ordenação dos critérios de justiça, segundo Rawls (1993), os indivíduos tenderiam a escolher um mecanismo de redistribuição que não implicasse prova de recursos.

Concomitantemente, atendendo aos possíveis desincentivos associados a uma tendência de igualização do rendimento por via dos dispositivos redistributivos, os programas de cariz redistributivo universal parecem ser menos propensos a esses riscos (Korpi e Palme 1998), na medida em que, estando as prestações enquadradas numa lógica linear, não criariam desincentivos à ascensão na escala da distribuição, porque isso não poria em causa a condição de elegibilidade da prestação, e/ou essa mesma prestação estaria calibrada para que a vantagem associada à progressão compensasse a perda relativa à transferência da redistribuição. Acresce que, politicamente, vários autores defendem que uma das atitudes que mais favorece o apoio político aos programas sociais, em sentido lato, é a ‘percepção de que também podem vir a ser beneficiários’ (Lindert 2004, Mau 2007). No fundo, trata-se do conhecido consenso em torno do acesso equitativo aos bens primários (*equal access to primary goods*).

No âmbito da redistribuição, além da clivagem existente entre a opção por prestações de cariz universal ou seletivo, existe ainda outra diferenciação que se refere, não ao tipo de prestação, mas antes ao âmbito da sua aplicação, discutindo se a tendência de igualização deve ser promovida, ao nível dos resultados, pelo acesso a determinados serviços e níveis de

rendimento ou, preventivamente, ao nível das condições de partida, investindo na igualização de oportunidades (*real equality of opportunities*), como defende Esping-Andersen e Myles (2008).

Numa perspetiva de análise comparativa de cariz quantitativo sobre o crescimento da despesa social, é incontornável a referência aos trabalhos de Peter Lindert (2003, 2004a, 2004b, 2007) sobre o modelo e premissas de redistribuição. Para além de constituir uma das obras de referência sobre evolução histórica do Estado-Providência com base nos fatores determinantes do crescimento da despesa social, desenvolveu também um modelo de teoria simplificada para a análise da redistribuição, com recurso ao imenso material empírico recolhido, que, por sua vez, permitiu apresentar uma abordagem inovadora.

O ponto de partida foi a análise da relação entre desigualdade e redistribuição, foi procurar questionar a razão pela qual os países mais pobres são precisamente aqueles que revelam sistemas de segurança social mais generosos e desiguais, até porque, segundo a literatura do desenvolvimento do Estado-Providência, a participação política das classes mais baixas faria supor o oposto – efeito democratização (Flora e Heidenheimer 1995).

A principal previsão (*prediction*) daquele autor é que quanto mais desiguais forem os países, menos redistributivos são (Lindert 2004b, 8). Segundo a justificação do autor, tal não ocorre porque, por um lado, a pobreza acaba por limitar a oportunidade dos indivíduos para participarem na arena política e, simultaneamente, essa mesma desigualdade desencoraja os mais pobres a participarem na arena política para defenderem os seus interesses, ou seja uma maior progressividade dos diferentes dispositivos de redistribuição a seu favor (Lindert 2004b, 8). Não se poderá esquecer, ainda, já para não referir desigualdades clássicas, provocadas pelas assimetrias de informação (Barr 1993) e respetiva capacidade em maximizar benefícios associados aos sistemas de segurança social, tão evidentes no caso das pensões, até porque, os mais favorecidos têm condições para participar mais ativamente na arena política, nem que seja apenas porque têm margem para suportar a eventual perda do seu consumo, decorrente do custo de participação na luta política (Lindert 2004b, 7)<sup>11</sup>.

Consequentemente, o mesmo autor estabelece, como primeira previsão, que, uma vez que a pobreza afasta os indivíduos mais desfavorecidos das lutas políticas, então, a redistribuição tenderá a ser menos progressiva, ou mais regressiva, nos países mais pobres ou

---

<sup>11</sup> “Poverty makes people drop out of political struggles. In a rich country, the poor stand on the sidelines more and vote less (...). The rich, by contrast, contribute more heavily, if only because they can better afford to sacrifice consumption” (Lindert 2004b, 7-8).

com maior iniquidade na distribuição de rendimentos (Lindert 2004b, 8). Esta previsão ajuda a explicar o que o autor designou por ‘*Robin-Hood paradox*’ (Lindert 2003).

Esta premissa contradiz a crença comum (*ingénua*) de que uma maior desigualdade deveria determinar um maior poder reivindicativo para uma maior redistribuição em favor dos mais pobres, suportada pela tributação fiscal dos mais ricos.

Em função da premissa anterior, é necessário aprofundar o poder político dos grupos, ou seja, a sua capacidade de, além do poder económico, fazerem prevalecer os seus interesses na arena política. No limite, e de acordo com a literatura da especialidade, a redistribuição consistirá no processo político assente na taxaço de certos grupos para distribuição a outros (Lindert 2004b).

Redistribuições com custos mais elevados têm uma inerente desvantagem numa arena política competitiva, pelo que quanto maior for o grupo dos beneficiários, menor será a propensão para serem beneficiados, ficando, assim, evidente a relevância da variável tamanho do grupo na explicação da redistribuição (Lindert 2004b, 9).

O autor desenvolve esta ideia com base no argumento de que, quanto maior for o grupo beneficiário, menor será a sua capacidade/representatividade *per capita*, na arena política, e, por consequência, menor deverá ser a sua capacidade reivindicativa e o poder de lóbi. Isto significa que, quanto maior for o grupo beneficiário, sendo tudo o resto constante, menor deverá ser o seu benefício *per capita*. O mesmo ocorre no sistema fiscal, na medida em que quanto maior for o grupo tributado, maior será o volume disponível para redistribuir e menor será a sua contribuição *per capita* (Lindert 2004b, 9), o que está em linha com a eficácia redistributiva dos sistemas universais de segurança social, conforme é defendido por Korpi e Palme (1998).

Há ainda que considerar a dimensão da mobilização política. Esta pode ocorrer de baixo para cima, quando operada por pressão de grupos de interesse organizados, do qual é exemplo a premissa de alinhamento, segundo os interesses do eleitor mediano (Jackman 1975, Lindert 2004b, 3-4), ou de cima para baixo, uma vez que o processo político, seja ele competitivo ou não, tenderá a taxar mais, ou a ser menos generoso nas prestações sociais com os *outsiders* sem voz (Lindert 2004b, 14), pois tal como foi mencionado estes grupos são, geralmente, os que têm menor capacidade para a defesa dos seus interesses na arena política.

Decorrente das previsões anteriores, será de esperar que o desenho do sistema de transferências sociais, seja igualmente determinado pelo interesse próprio na reprodução do sistema - ‘um dia posso vir a ser eu’. Os estudos atitudinais têm revelado que a expectativa de poder vir a beneficiar de uma determinada prestação ou serviço é uma das variáveis relevantes



na explicação do apoio político ao Estado-Providência, logo mais um argumento em favor do universalismo (Korpi e Palme 1998), mas que, no sentido inverso, pode explicar igualmente a persistência de certas regressividades, pois os atuais, e, sobretudo, futuros, beneficiários desses dispositivos terão uma maior propensão para os defenderem na arena política.

Este aspeto terá implicações, não só ao nível das atitudes mas também no condicionamento da capacidade de reforma das políticas sociais, dada a expressão eleitoral dos beneficiários. Esta ideia é reforçada pelo facto de, em muitos casos, as transferências dependerem do rendimento relativo e respetiva mobilidade de rendimento dos votantes de rendimento mediano (Lindert 2004b, 12), conforme se poderá verificar a partir das diferenças nas taxas de substituição das pensões em função do nível de rendimento, geralmente enviesadas em favor deste grupo, que, em países como Portugal, correspondem, ainda em grande parte, à categoria de funcionários públicos.

Resumindo, no seu modelo, Lindert identifica algumas premissas particularmente relevantes para a análise da redistribuição na segurança social, e que serão consideradas em nas diferentes etapas desta investigação.

Na Parte 2, relativamente ao desenvolvimento institucional do sistema de segurança social, os grupos mais subsidiados em termos relativos (*per capita*) deverão ser os mais pequenos, por comparação à população (Lindert 2004b, 11), como por exemplo, os funcionários públicos, por comparação com os trabalhadores do setor privado. Sobre a evolução da despesa social, quanto maior for a proporção da população com idade igual ou superior a 65 anos, menor deverá ser a pensão de reforma por pensionista (Lindert 2004b, 10). Por fim, quanto maior for a desigualdade salarial, menor deverá ser a propensão para a redistribuição do sistema, e, provavelmente, maior será a regressividade dentro do sistema de segurança social.

Na Parte 3, sobre as orientações das reformas, será considerado o efeito tamanho do grupo, sendo expectável que uma proposta destinada a beneficiar grupos maiores (pensionistas de baixos rendimentos num país em que a pobreza seja elevada) tende a provocar apoio político menos intenso e, por conseguinte, a ser menos viável. Por outro lado, no sentido inverso, atendendo ao peso eleitoral destes beneficiários, qualquer tentativa de implementação de políticas de corte será igualmente muito difícil de vir a ocorrer, sendo por isso de esperar que medidas universais de cortes que afetem todos deverão provocar uma menor resistência, porque quanto maior for o grupo menor será a perda de benefício *per capita*.

Na explicação política das Reformas, será tido em conta o efeito poder do grupo: paradoxalmente, o poder dos grupos traduz-se numa maior capacidade em evitar reformas – *path dependence* –, porque na medida em que a influência política está concentrada numa pequena minoria, esta tenderá a comportar-se como monopolista para com a maioria (Lindert 2004b, 19), como será exemplo o caso dos funcionários públicos na defesa dos seus subsistemas próprios, como a CGA.

### III

## OPÇÕES METODOLÓGICAS E OPERACIONALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

### ANÁLISE EMPÍRICA DA DESPESA E DA REDISTRIBUIÇÃO NA REFORMA DE 2007

---

Para medir de forma precisa a redistribuição do Estado-Providência, seria necessário uma análise suficientemente abrangente de todas as suas dimensões, o que não é exequível, pois tal implicaria considerar não só o sistema fiscal (receitas) e todas as transferências de rendimento (despesas), mas também o papel dos serviços sociais, cujo impacto, por sua vez, teria de ter como referência um contra-factual, assente na distribuição ‘original’ não afetada pela política social, entendida no seu todo (Esping-Andersen e Myles 2008, 19).

As respostas de política redistributiva dos Governos, tanto no domínio da fiscalidade como no domínio da segurança social, são determinantes para fazer face ao nível de pobreza e de desigualdades de rendimento dessa distribuição ‘pré Estado-Providência’. Todavia, essas mesmas políticas derivam da composição social, capacidade económica, demografia e capacidade de mobilização política dos diferentes atores nessa mesma sociedade.

Por conseguinte, hipoteticamente dois Estados-Providência com o mesmo compromisso de Equidade, podem produzir diferentes resultados, da mesma forma que a obtenção dos mesmos resultados pode dissimular diferentes níveis de empenho políticos com objetivos de equidade.

Será nesta linha de pensamento que se poderá compreender a perspetiva de Anthony Atkinson, ao defender a relevância das variáveis nacionais na explicação das desigualdades: "na União Europeia, a desigualdade dentro dos estados membros é o factor determinante na explicação da desigualdade de rendimento Europeia" (Atkinson 1996, 57-72).

Em consequência, tão ou mais importante do que analisar as diferenças de rendimento entre países, será atender aos mecanismos domésticos geradores de desigualdade que, indo além das usuais variáveis assentes no volume do PIB e sua medição *per capita*, permite complementar as análises assentes no indicador de despesa social. É nesta perspetiva que se enquadra a presente investigação.

Inicialmente, o propósito desta investigação prendia-se com a tentativa de contribuir para uma explicação do que neste trabalho se designou por contradições do Estado-Providência português. A compreensão deste processo implicaria a realização de uma análise multidimensional da evolução histórica da institucionalização do Estado-Providência em Portugal, que procurasse preencher as lacunas existentes no domínio da investigação científica sobre o tema. Todavia, embora esta tarefa não fosse exequível, no âmbito de uma tese de doutoramento, foi este o ponto de partida, que se traduziu numa análise abrangente do processo histórico de desenvolvimento e de reforma do Estado-Providência,

Com o decorrer do processo de investigação, a questão da redistribuição foi emergindo, acabando por se consubstanciar como o seu fio condutor, dada a sua relevância para a análise, quer ao nível da sustentabilidade quer da equidade da distribuição de rendimento, operada pelo sistema de pensões da segurança social.

Contrariamente ao que se espera que possa transparecer pela estruturação dos argumentos, este não foi um processo linear. Em muitas situações, colocou-se a necessidade de recuar, de modo a acomodar e/ou a dar sequência, à medida que iam surgindo novos dados e iam sendo colocadas novas interrogações.

Uma análise deste cariz constitui um desafio metodológico, o que implica fazer face às numerosas limitações e dificuldades empíricas, bem como definir opções adequadas aos propósitos da investigação que se pretende levar a cabo.

Não obstante os inúmeros desafios à operacionalização metodológica da análise da redistribuição das prestações sociais, em geral, e das pensões, em particular, tanto ao nível da medição da adequação dos montantes das pensões, como da avaliação da equidade dos seus efeitos na redistribuição do rendimento, a literatura científica já oferece várias possibilidades, às quais se recorrerá no desenvolvimento da investigação.

Os diferentes estudos têm vindo a assumir premissas, ainda que simplificadoras, e, portanto, com validade que poderá ser considerada limitada, no sentido de possibilitarem a operacionalização da análise do impacto da redistribuição. A principal premissa diz respeito à análise com base em estimativas da distribuição do rendimento, antes e após as transferências sociais, conforme o que vem sendo publicado pelo INE, com base nos dados e análises

comparativas da distribuição do rendimento com recurso às bases de dados EUROSTAT/UE-SILC.

A redistribuição, na maior parte dos estudos, tem sido analisada como se o Estado-Providência fosse apenas uma caixa de transmissão de recursos (*input* = despesa social, *output* = bem-estar), ao invés de ser considerado *per se*, enquanto sistema complexo e determinante de *outputs* sociais, em função da transformação de certos *inputs*. Daqui decorre que muitas das análises sejam descritivas, centrando-se maioritariamente na variação de antes para depois das reformas, sem, todavia, almejarem um alcance explicativo, ignorando os fatores e respetivos dispositivos do próprio sistema de segurança social que determinam diferentes efeitos, ao nível dos principais indicadores sociais.

Assim, foi definido como objeto de investigação a Reforma da Segurança Social de 2007, com o propósito de avaliar de que forma esta reforma permitiria ao sistema de Segurança Social responder aos desafios da sustentabilidade face ao crescimento da despesa e, simultaneamente, corrigir as iniquidades identificadas para, assim, otimizar a redistribuição intrínseca ao sistema de pensões.

No domínio institucional, assume-se que o que se designará por sistema de pensões da segurança social em Portugal inclui tanto a CGA como o RGSS, dado o carácter mandatário e público de ambos os regimes de pensões.

Considera-se, assim, que o principal aspeto distintivo deste trabalho será a análise da despesa e da redistribuição, que deverá ser transversal a todas as partes desta investigação, a partir do sistema institucional da segurança social *per se*; com enfoque na redistribuição operada dentro do sistema de pensões; no âmbito do subsistema previdencial, contributivo, ao invés do subsistema de solidariedade, não contributivo.

O trabalho analítico que se pretende empreender contempla três dimensões: *i*) evolução das instituições de segurança social e da despesa social do Estado (universalização e redistribuição); *ii*) políticas da Reforma (fatores) e resultados (efeitos, ao nível da sustentabilidade e da equidade); *iii*) Política da reforma (preocupação com sustentabilidade e equidade, assim como implicações políticas das transformações no sistema, designadamente o papel do Estado no futuro).

Os eixos de análise referidos combinarão fatores de ordem socioeconómica e política (Carrera, Angelaki, e Carolo 2010) e cada uma das três dimensões atrás enunciadas procurará ser, igualmente, reveladora dos objetivos, dispositivos e resultados da redistribuição operada pelo sistema de segurança social, e da sua importância no processo de institucionalização da Segurança Social em Portugal, conforme a informação sistematizada no quadro seguinte.

Tabela 7: Modelo de Análise da Segurança Social em Portugal

Segurança Social	Despesa e Redistribuição	Dimensões de Análise	Indicadores
Evolução do Sistema de Segurança Social	Universalização, Sustentabilidade e Redistribuição	A) sistema institucional B) crescimento da despesa C) redistribuição	Cobertura material e pessoal
			Despesa social
			Desagregação por funções
			Fontes financiamento (contribuições e TOE)
			Despesa Social Pública
Reforma de 2007	Fatores	Sistema de Pensões (contributivo incluindo RGSS e CGA)	Fatores sócio-económicos:
	Crescimento Despesa		- demografia
	Iniquidades e regressividades		- sustentabilidade
			- regressividades
	Efeitos – Novas regras – Lei 7/2007	A) adequação B) sustentabilidade C) equidade da redistribuição	- Taxas substituição (TS)
			- défice sistema
	Sustentabilidade e Redistribuição no sistema de pensões		- TS por escalão de rendimento
Explicação Política da Reforma	Processo Político	Opções Políticas na reforma da Segurança Social	Constelação de Fatores:
			Motivações e Atores
			Janela de oportunidade
	Categorização das transformações do Sistema	Recalibragem/ <i>retrenchment</i>	Cortes Beneficiários/Prestações

Fonte: elaboração própria

Tal como se pode verificar, tanto a despesa como a redistribuição estão subjacentes e são transversais a todas as dimensões de análise, constituindo, por isso, os elementos comuns, e integradores, desta investigação.

De igual modo, cada uma das dimensões será analisada a partir da combinação da perspectiva do *institucionalismo-histórico* acerca da identificação dos fatores de desenvolvimento do sistema e consequente crescimento da despesa social que, atualmente, tem determinado uma forte pressão, ao nível da sustentabilidade e da *economia política*, para explicação das suas reformas e avaliação dos respetivos efeitos, no que se refere à equidade da redistribuição, através da análise prospetiva dos efeitos decorrentes das alterações

introduzidas com a *Reforma de 2007*, primeiro, e, agora secundadas pelas medidas de austeridade que têm vindo a ser implementadas com a crise.

Necessariamente, esta tarefa implicará o recurso a fontes primárias, tanto para reconstituir séries estatísticas inexistentes, como para proceder à desagregação do indicador despesa social, pela sua composição, de modo a identificar a distribuição dessa mesma despesa por setores, tipos de prestações e fontes de financiamento.

Em ambos os casos, apesar de esta investigação ter por base um estudo de caso, o recente desenvolvimento de indicadores e bases de dados, designadamente, da OCDE e da CE, permitirá o seu enquadramento no âmbito da comparação internacional, fundamental para parametrizar os efeitos antes e depois das reformas.

## ESTRUTURAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

---

A transposição da perspectiva analítica apresentada na secção anterior para o âmbito da reforma da segurança social, atendendo à necessidade de conhecer, tanto os fatores determinantes do crescimento da despesa social como os fatores explicativos da redistribuição operada pelo sistema de pensões, implica a análise dos antecedentes institucionais e dos efeitos decorrentes da *Reforma de 2007*, numa perspectiva que permita conciliar factores socioeconómicos e motivações de ordem política. Deste modo, o presente trabalho de investigação está estruturado em torno de duas partes principais: a análise histórica da evolução do sistema de segurança social, da despesa social e respetiva redistribuição e os efeitos da *Reforma de 2007* em torno destas mesmas três dimensões.

Assim após esta primeira parte de enquadramento teórico e contextualização do problema de investigação, na Parte 2, para a compreensão das características do sistema de segurança social em Portugal, proceder-se-á à análise histórica do seu desenvolvimento, a partir da reconstituição do processo de universalização da cobertura material e pessoal, na medida do possível, segundo diferentes ângulos de análise, sustentando-os nos dados quantitativos, no sentido de captar três dimensões:

- i) a evolução institucional do sistema de segurança social, desde as caixas de previdência e o esquema de proteção social dos servidores do Estado até à Segurança Social, cujo

- legado, além de ser determinante na compreensão dos desafios e reformas do sistema (Pierson 2004, 133), constitui o fator explicativo da evolução da despesa social (Lindert 2004b, 8);
- ii) o crescimento da despesa social, com o propósito de construir séries estatísticas para o período do Estado Novo, de modo a permitir o seu enquadramento no âmbito da comparação internacional, e, conseqüentemente, identificar os fatores e padrões do seu crescimento e validar empiricamente as teorias sobre o desenvolvimento da segurança social em Portugal, assim como as razões invocadas para explicar as suas iniquidades (*welfare gaps*);
  - iii) a redistribuição operada pelo sistema de pensões, o que implica identificar os dispositivos redistributivos existentes, bem como proceder ao seu enquadramento no processo de desenvolvimento histórico do sistema de segurança social, para aferir qual o foi o papel do Estado. Posteriormente, em função dos dados disponíveis, procurar-se-á uma leitura preliminar acerca da medição dos seus efeitos no que se designa por equidade distributiva do rendimento, de acordo com a literatura da especialidade, mas, neste caso aplicado às pensões.

Na análise do indicador relativo ao crescimento da despesa social, será dada particular relevância à sua decomposição por diferentes regimes, prestações, e fontes de financiamento, de modo a apurar a componente da despesa social que é suportada por transferências do Orçamento de Estado (TOE), ou seja, que se refere à despesa social pública.

Relativamente à redistribuição, posteriormente, em função dos dados disponíveis, procurar-se-á uma leitura preliminar acerca da medição dos seus efeitos no que se designa por equidade distributiva do rendimento, de acordo com a literatura da especialidade, mas, neste caso aplicado às pensões.

Na Parte 3, a análise incidirá concretamente sobre a Reforma da Segurança social de 2007, na medida em que, desde a criação da Lei de Bases da Segurança Social, em 1984, ocorreram três grandes reformas: 2000, 2002 e 2007. O enfoque na *Reforma de 2007* surgiu como inevitável, na medida em que, além de ser a atual Lei de Bases, constituiu a reforma de maior alcance, conforme se pretende demonstrar nesta investigação, por comparação com as precedentes, quer pelos seus efeitos diretos, ao nível da alteração das regras de cálculo das pensões, quer pelas suas implicações institucionais, ao nível dos fundamentos do sistema de segurança social.



Na sequência dos elementos empíricos decorrentes da análise histórica empreendida na Parte 2, e atendendo aos elementos característicos da crise económica, designadamente o crescimento da despesa e a identificação de regressividades decorrentes do efeito de maturação dos sistemas de pensões, pretende-se analisar, em primeiro lugar, os fatores determinantes da reforma. Depois, e em função da análise anterior, é igualmente indispensável aferir o impacto das medidas constantes desta reforma na redistribuição operada pelo sistema de pensões em Portugal. Para esse fim, serão analisados os efeitos produzidos por esta reforma ao nível do sistema de pensões, pelo menos, a três níveis: sustentabilidade, nível de benefício (*adequacy*), e equidade da redistribuição.

Complementarmente, e na sequência da crise financeira e do decorrente Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), acordado com a Comissão Europeia, o BCE e o FMI (*Troika*), foi implementado um conjunto de medidas de austeridade adicionais, com carácter excecional, mas não necessariamente temporário, que determinou alterações drásticas nas condições de acesso à reforma, determinação dos montantes das pensões e, até, na redistribuição operada pelo sistema, na medida em que certas alterações foram de aplicação diferenciada, em função do nível de rendimento. Ainda que tal não seja objeto de análise deste trabalho, importará considerar as alterações no sistema de pensões da segurança social durante o período 2010-2014, uma vez que os respetivos efeitos se sobrepõem aos da *Reforma de 2007*, cuja implementação se iniciou em 2008.

Complementarmente, procurar-se-á uma análise explicativa do processo político da reforma da segurança social de 2007, ao qual se seguiram as medidas de austeridade 2010-2014, para explicar como foi possível a reforma, mas também para procurar avaliar a coerência entre as motivações da reforma, os compromissos estabelecidos e as opções tomadas, ao nível das políticas de segurança social, a partir dos resultados da análise dos seus efeitos, designadamente quanto à sustentabilidade da despesa e à equidade da redistribuição.

Por último, com base nestes elementos, e para concluir, procurar-se-á avaliar as transformações latentes do sistema de pensões, à luz das suas potenciais implicações na racionalidade e modelo de solidariedade da segurança social, o que inevitavelmente suscitará interpretações em torno do contributo da Reforma da Segurança Social de 2007 na transformação do Estado-Providência em Portugal, tendo por base a perspetiva do institucionalismo-histórico, acerca das suas principais características (natureza e princípios de base corporativa), bem como da economia política acerca da explicação dos efeitos da *Reforma de 2007*, na correção das lacunas e regressividades identificadas na análise da evolução histórica do sistema.

Relativamente à evidência empírica apresentada, é de referir que esta beneficiou de um longo processo de investigação, iniciado em 2004, sobre a história dos debates parlamentares sobre Segurança Social, durante o período do Estado Novo, e que culminou na elaboração de uma dissertação de mestrado sobre a Reforma da Previdência Social de 1962 (Carolo 2006). Foi ainda possível complementar os dados empíricos que aqui se apresentam por via da análise de um conjunto entrevistas a atores-chave, realizadas entre 2009 e 2010, as quais incluíram os atores políticos relevantes, como Ministros da Segurança Social de diferentes governos, deputados e dirigentes sindicais.

Desse processo, julga-se importante igualmente ressaltar que alguns dos resultados preliminares foram submetidos à discussão em conferências científicas, que deram origem a duas publicações, a saber, Carolo e Pereirinha. 2010. “The development of the welfare State in Portugal: trends in social expenditure between 1938 and 2003”, *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Cambridge University Press, vol. 28, n.º 3, December 2010, pp. 469-501 e Carrera, L., Angelaki, M., Carolo. 2010. “Political competition and societal veto players: the politics of pension reform in Southern Europe”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.º 1, April 2010, pp. 5-31.

Quanto aos resultados que se espera conseguir com esta investigação, designadamente, no que se refere à relação entre a despesa social e a redistribuição, apesar de não ser este o propósito desta investigação, as conclusões sobre a redistribuição, ainda que colateralmente, poderão ajudar a explicar se as limitações do desempenho redistributivo do sistema de pensões se devem a fatores exógenos, como um reduzido volume de despesa social afeto às pensões em percentagem do PIB, explicável pelo menor nível de desenvolvimento económico, face a países com Estados-Providência mais desenvolvidos e, consequentemente, menor capacidade de transferências financeiras do Estado para a segurança social, assim como menor propensão política, em favor de políticas de pendor redistributivo. Em suma, nesta perspetiva, verificar-se-á se o sistema de pensões se limita a reproduzir a desigualdade salarial existente no mercado de trabalho.

Complementarmente, importará também considerar o efeito dos fatores endógenos ao sistema, tais como condições de acesso aos benefícios e regras de cálculo que, por hipótese, poderão estar a beneficiar, em termos relativos, grupos que não aqueles com rendimentos mais baixos, contribuindo assim para o aumento da desigualdade de rendimento entre pensionistas, determinando uma redistribuição regressiva do sistema de pensões da segurança social. Em suma, caberá verificar se é possível incrementar a equidade redistributiva do sistema.

No plano teórico, espera-se que a investigação deste estudo de caso possa contribuir para a explicação das reformas dos sistemas de pensões da segurança social, a partir dos parâmetros teóricos principais do *institucionalismo-histórico* e da *economia política*, designadamente no que diz respeito à combinação da influência do legado institucional com o poder dos diferentes grupos para defenderem os seus interesses na arena política. No fundo, trata-se de procurar avaliar a preponderância das forças, de cariz tanto institucional como político, que operam num sentido de defesa do modelo e, por consequência, da distribuição e *status quo* existente (*path dependence*), face às que operam no sentido de proceder a reformas para otimizar a equidade da redistribuição, implicando, por isso, alterações nos benefícios relativos dos diferentes grupos (*welfare reforms*), no âmbito do processo de reforma, assim como a sua relevância, no âmbito das reformas e transformações em curso, no plano internacional.

No plano político, será relevante apurar se as pressões financeiras derivadas da crise económica actual, associadas ao crescimento da despesa relativa ao envelhecimento, vão provocar uma erosão dos ganhos políticos de universalização do direito às pensões, associados à democratização (Myles 2002, 170), ou se, numa perspetiva diametralmente oposta, serão uma oportunidade para corrigir certas iniquidades associadas às relações de base clientelar e corporativa (Lucena 1976b) que, em Portugal, à semelhança do ocorrido com os países da Europa do Sul (Ferrera 1996), enformaram o desenho das instituições, em geral, e do sistema de pensões da segurança social.

## *Parte 2*

---

# *Evolução da Segurança Social em Portugal*

---

---

*Também convém referir, neste contexto, o que vem sucedendo correntemente nas despesas da previdência social, cuja expansão generalizada pode dar uma ideia demasiado optimista do progresso. A verdade é que, frequentemente, esses benefícios, em lugar de estarem em proporção com as necessidades dos grupos, evoluem conforme o poder político deles.*

Aníbal Pinto, 1963

## IV

### A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

#### ESTUDOS SOBRE A SEGURANÇA SOCIAL

---

Numa primeira análise, a literatura científica nacional acerca do Estado Providência em Portugal parece apontar para um interesse académico que poderá ser considerado relativamente fraco sobre o Estado-Providência em Portugal. Os principais estudos existentes datam da década de 80, quanto à previdência/segurança social em Portugal, e apenas da década de 90, no que respeita às questões da justiça e desigualdade social, depois de consumada a adesão à CEE. Eventualmente, ter-se-á, aqui, beneficiado do facto de o Partido Socialista (PS) ter feito daqueles temas a sua bandeira política e de ter chegado ao Governo em 1995. Esta aparente falta de interesse espelhada na literatura nacional condiciona a produção científica sobre estas temáticas, embora possa não ser a única razão para a sua escassez, sobretudo se compararmos com outros países.

Mesmo na historiografia do desenvolvimento do Estado-Providência, é interessante notar, a título de exemplo, que raramente os temas de política social ou Estado-Providência merecem um capítulo próprio nas várias publicações sobre a História de Portugal do século XX. Também não se conhece nenhuma obra que apresente um estudo consistente sobre a institucionalização do Estado-Providência desde os Seguros Sociais Obrigatórios, na I República, até à Segurança Social universal, no regime democrático, após o 25 de Abril de 1974, com exceção do estudo de Fernando Maia (1984), ainda que este seja de índole eminentemente descritiva da legislação produzida.

Ainda assim, constituem obras importantes para a compreensão desse processo histórico, os trabalhos de Lucena (1976a, 1976b), Guibentif (1985, 1997), Bruto da Costa (1986), Neves (1993), Mendes (1995, 2005), Patriarca (1995) e Medina Carreira (1996), Leal

(1998), bem como as entradas de temas relevantes para este assunto no *Suplemento ao Dicionário de História de Portugal*, coordenado por Barreto e Mónica (2000).

Sobre o Estado-Providência ou algumas das suas políticas importa referir Santos (1998, 1999, 2002), Esping-Andersen (1993), Villaverde Cabral (1997, 2003), Juan Mozzicafreddo (2002), Cardoso e Rocha (2003), Farinha Rodrigues (2004, 2007) e Pereirinha e Nunes (2006). Estes estudos apresentam contributos importantes neste domínio, mas, apesar do seu mérito, considera-se que não permitem, ainda, a apresentação de uma explicação integrada e global sobre o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal.

Também não se conhecem análises quantitativas da evolução da proteção social em Portugal que cubram o período do Estado Novo. Muitas das análises históricas de base quantitativa, que cobrem este período e que abrangem a intervenção social do Estado (Valério2001), afiguram-se limitadas, na sua abrangência, não tratando a despesa social de forma suficientemente detalhada para permitir uma análise dos riscos sociais e da sua cobertura material e pessoal. Mesmo os estudos mais recentes apenas apresentam dados a partir de 1960 (Carreira 1996; Barreto 1996 e 2000).

No que se refere especificamente ao sistema de Segurança Social, merecem destaque os estudos de Arcanjo (1991), Marques (1997), Nunes (2005) e Marvão e Pereira (2007).

No que se refere às análises quantitativas sobre a evolução da despesa social, verifica-se que a generalidade dos estudos internacionais não inclui Portugal ou, quando o incluem, reportam-se a um período muito recente, por falta de dados estatísticos relativos a anos anteriores a 1980, com base na fonte mais utilizada<sup>12</sup> (Lindert 2004a). Assim, mesmo as análises para períodos mais longos, baseadas em fontes estatísticas internacionais (OCDE, OIT), não incluem anos anteriores a 1960 (Costa 1986; Esping-Andersen 1993). Tal ocorre igualmente nos estudos que exploram fontes de informação nacionais (Carreira 1996), que não apresentam dados anteriores a 1960 ou, quando o fazem, nem sempre aparecem publicados sob a forma de séries estatísticas anuais, não possibilitando a decomposição da despesa social considerada.

---

<sup>12</sup> A fonte de informação mais completa para o estudo da despesa social em períodos longos é a Base de Dados da Despesa Social da OCDE, disponível em OCDE (1985) *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*. Paris, continuada para os anos posteriores a 1980 em OCDE (2007) *Social Expenditure Database (SOCX) 1980-2001*, Paris, e que tem vindo a ser regularmente atualizada para os anos mais recentes.

## DA PREVIDÊNCIA À SEGURANÇA SOCIAL E O DEBATE TEÓRICO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESTADO-PROVIDÊNCIA EM PORTUGAL

---

A evolução institucional da segurança social em Portugal tem sido objecto de diversos estudos, desde a criação dos seguros sociais obrigatórios em 1919 (Cardoso e Rocha 2003), posteriormente substituídos pela Lei das Instituições de Previdência Social em 1935 (Maia, 1984) e a sua consequente evolução do corporativismo ao marcelismo (Lucena 1976), com destaque para o marco da Reforma da Previdência Social de 1962 (Carolo 2006), até ao actual sistema de Segurança Social (Mendes 2005).

No âmbito do presente estudo, assume-se que as características do Estado-Providência em Portugal, tal como este se configura atualmente, são o resultado da influência de fatores que atuaram em três etapas que marcaram o seu desenvolvimento.

Em primeiro lugar, é de considerar a criação da previdência social em 1935 e as várias reformas e ajustamentos que ocorreram ao longo do período do Estado Novo. Estas originaram a cobertura de riscos sociais clássicos associados ao mundo do trabalho, principalmente, a substituição de rendimento, em caso de velhice, invalidez e sobrevivência, numa lógica de seguro social, de base corporativa e de solidariedade intra-profissional. Neste sentido, nesta investigação considera-se fundamental a análise da evolução institucional e da sua efetividade, ao nível do número de beneficiários das respetivas instituições de previdência. Pretende-se assim validar as diferentes perspectivas de evolução institucional a partir da análise do indicador de despesa social a partir de 1935.

De forma muito sucinta importa apenas apresentar alguns factos para melhor compreensão da análise que se seguirá.

Em 1960 a taxa de cobertura do sistema da previdência social já era equivalente à população activa dos centros urbanos (Mendes 2005, 113). Evidentemente estavam de fora todos os trabalhadores rurais que representavam 44% dos activos (Mendes 2005, 114). Todavia a Reforma da Previdência social de 1962 viria a estabelecer o objectivo da universalização da cobertura que viria a ser concretizada em 1969 com o esquema de protecção social dos trabalhadores rurais (Lucena 1976b, Carolo 2006).

Consequentemente, a despesa social em Portugal no período 1960-1975 foi cresceu de forma acentuada e a um ritmo muito superior ao dos países da então CEE, conforme foi demonstrado por Medina Carreira (Carreira 1996, 470).

Uma segunda etapa ocorreu após a Revolução de 25 de Abril de 1974. Com a Democratização é dado um novo ímpeto ao sistema com a Constituição de 1976, reconhecendo o direito à segurança social como condição de cidadania, que logo na Lei Orgânica da Segurança Social em 1977, levou à adopção de um modelo de financiamento por repartição em substituição do anterior regime de capitalização (Mendes 2005, 116), constituiu, porventura, a maior transformação institucional no pós 25 de Abril de 1974.

A Lei de Bases de 1984 constitui o remate do sistema (Mendes 2005, 117), cumprindo até ao fim o processo iniciado em 1962, com a transição institucional o que parece dar razão à tese que a Reforma de Previdência Social constituiu o arranque do Sistema de Segurança Social em Portugal (Carolo 2006) e, sobretudo constitui evidência da tese da continuidade do corporativismo advogada por Lucena (1976, 1982).

Em termos de cobertura material, é fundamental destacar a introdução da Pensão Social (1976) e a generalização do subsídio de desemprego (1985) que em 1981 absorvia apenas 1,7% da despesa social pública (Costa 1986, 57). Todavia a única prestação que se pode considerar nova, ou seja que não existia no esquema da previdência social, é o Rendimento Social de Inserção (RSI), criado em 1996, então com a designação de Rendimento Mínimo Garantido (RMG).

Esta etapa deixou, no entanto, algumas clareiras na plena realização dos direitos sociais, que têm vindo a ser colmatadas na terceira etapa do seu desenvolvimento, iniciada em Janeiro de 1986 com a adesão de Portugal à CEE/UE. Esta terceira etapa foi também caracterizada como a  *europeização*<sup>13</sup> do Estado-Providência português (Pereirinha e Nunes 2006).

Ainda segundo aqueles autores, ter-se-á verificado uma mudança fundamental, que consistiu numa alteração do contexto em que a política social passou a ser pensada, de nacional a supranacional, assim como do conteúdo da intervenção política ao acrescentar-lhe pressupostos científicos na formulação das próprias políticas e dispositivos de intervenção (Pereirinha e Nunes 2006).

---

<sup>13</sup> A tese da europeização da Europa do Sul, em particular do seu modelo social, vem sendo defendida por alguns autores como fenómeno relevante para compreender as transformações ocorridas após a adesão destes países à CEE/UE. Ver, a este propósito Guillén, Alvarez e Silva (2005) e Guillén (2007).



No entanto, a tese mais comum sobre o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal reside no pressuposto de que é a universalidade dos sistemas de segurança social que define o Estado-Providência (Pimentel 1999, 489) e que, em Portugal, diferentemente de outros países, os benefícios sociais introduzidos pelo Estado Novo não prefiguraram o *Welfare State*, que só emergiu depois de 1974, ao iniciar-se, então, o ciclo da segurança social universal e assente nos direitos dos cidadãos (Pimentel 1999, 508).

No entanto, a premissa apresentada não é suficiente para explicar o processo de criação e desenvolvimento da Segurança Social em Portugal, muito menos para compreender as contradições que sobressaem nas análises comparativas, em função de regressividades há muito identificadas.

Torna-se, assim, fundamental proceder à análise da criação e evolução histórica do sistema institucional de segurança social, permitindo, desse modo, fornecer o necessário enquadramento das medidas tomadas antes e após 1974<sup>14</sup>, e que permitirão, assim, validar a premissa de Pimentel (1999).

Do mesmo modo, pese embora as insuficiências mencionadas, a premissa da universalidade da cobertura dos sistemas de segurança social é considerada, no plano concetual, muito útil, na medida em que a análise desse processo de universalização permitirá identificar os fatores explicativos da evolução da função ‘seguradora’ da Segurança Social para a de ‘redistribuidora’. De sublinhar que o reconhecimento dos direitos às prestações sociais, com base na condição de cidadania implicou, desde logo, uma redistribuição pelo menos, ao nível do financiamento dessas prestações ‘sociais’, através do recurso ao fundo previdencial das contribuições dos sistema e/ou aumento das transferências do Orçamento de Estado (TOE), o que significou o seu financiamento por via dos impostos.

---

<sup>14</sup> Exemplos de medidas após 1974: <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

## V

# O CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL EM PORTUGAL

## O CONCEITO DE DESPESA SOCIAL SEGUNDO A OCDE

---

A compreensão dos fatores que determinaram a evolução e a reforma dos sistemas de segurança social implicará uma abordagem histórica, em que a análise da componente da despesa social constituirá um indicador incontornável, pela sua importância funcionalista, pela sua influência no processo político que determina as opções de reformas, assim como por poder constituir uma importante variável de controlo dos efeitos dessas mesmas reformas.

Segundo a definição da OCDE, despesa social é “a provisão, por instituições públicas e privadas, de benefícios e contribuições financeiros às famílias e indivíduos com vista a proporcionar o apoio de que necessitam quando ocorram circunstâncias que afectem, de forma adversa, o seu bem-estar, na condição de estes benefícios e contribuições financeiras não constituírem nem um pagamento directo de algum bem ou serviço nem um contrato ou transferência individual” (OCDE2007, 6). Para serem consideradas despesas sociais, os programas de provisão de benefícios deverão assentar em formas de redistribuição inter-pessoal dos participantes nesses programas ou ter a natureza de participação obrigatória. Isto significa que não deverão resultar de uma transação no mercado, sendo antes financiadas por impostos ou por contribuições específicas para a segurança social.

Por conseguinte, seguindo a definição da OCDE (2007,6-9), considerar-se-á como *despesa social* o valor da despesa realizada, no país, na atribuição às pessoas de prestações sociais correspondentes a riscos sociais cobertos pelas instituições de previdência/segurança social existentes em cada um dos anos deste período, consagradas na legislação que regula o funcionamento do sistema previdencial, e cuja inscrição e respetivas contribuições tenham um

carácter obrigatório<sup>15</sup>. Pretende-se, assim, seguir da forma mais aproximada possível o conceito de despesa social pública da OCDE.

Para esse feito é fundamental a distinção entre despesa social que, como foi explicado, segundo a OCDE se refere a toda a despesa com funções sociais, e despesa social pública que diz respeito à componente da despesa social que é financiada através de transferências do orçamento do Estado (TOE), ou seja, por via fiscal ao invés de contribuições sociais específicas.

Deverá atender-se, ainda, que, quer a base de dados da OCDE, quer as fontes de informação primárias usadas neste trabalho para o período do Estado Novo (1935-1973), não permitem identificar o montante das transferências do Estado para o sistema de segurança social, ou seja da despesa social pública, ainda que a maioria dos sistemas de segurança social dependam sobretudo de contribuições dos beneficiários e das empresas (Castles e Obinger 2007). Todavia, para o período posterior essa análise será tentada, a partir da análise das receitas da CGA e do RGSS.

Relativamente à operacionalização da análise da despesa social, a *OECD Social Expenditure database* (SOCX) é atualmente a fonte de informação mais adequada, pelo âmbito das áreas de política social abrangidas, pelo universo dos países incluídos na base de dados e pelos critérios seguidos na concetualização e comparação internacional das séries de despesa social construídas<sup>16</sup>.

Ainda que o indicador de despesa social, por si só, possa não ser significativo para avaliar o desempenho de um sistema de segurança social, o facto é que qualquer comparação implica a existência de um indicador comum que o permita, pelo que, apesar de todas as suas limitações, a despesa social constitui o indicador mais utilizado na comparação dos diferentes regimes de Estado-Providência. Além disso, se há tema em discussão, no âmbito da segurança social, é precisamente o da despesa social. Por conseguinte, se o mesmo for desagregado e complementado por outros indicadores, oferece possibilidades comparativas consideradas muito relevantes. Em conformidade, o objetivo desta análise será proceder à sua

---

<sup>15</sup> Na linha da OCDE, são aqui consideradas as instituições existentes desde 1935, de base corporativa, mutualista ou privada, mas que, desde 1943, com a exceção das Associações de Socorros Mútuos, passam a ser de inscrição obrigatória e progressivamente generalizadas a todas as actividades profissionais, tendo, para isso, o Estado criado ele mesmo Caixas nos setores não abrangidos.

<sup>16</sup> A descrição desta base de dados é feita em OCDE (2007), em particular a comparação das classificações usadas com as que estão consagradas no sistema de estatísticas da proteção social do EUROSTAT (ESSPROS) e do Social Security Inquiry da OIT. Esta base de dados foi construída, por forma a garantir a sua compatibilidade com o Sistema de Contas Nacionais (SNA, System of National Accounts), o System of Health Accounts da OCDE o European System of Social Protection Statistics (ESSPROS) e o ILO's Social Security Inquiry (SSI).

decomposição, de modo a obter uma maior precisão da alocação da despesa social, bem como relacionar a sua evolução com a de outros indicadores sociais.

A utilização do ‘esforço de bem-estar’, expresso pela relação entre a despesa social e o PIB, para medir as transformações do Estado-Providência que resultam das reformas e ajustamentos que estes têm sofrido, apresenta algumas limitações metodológicas (Carolo e Pereirinha 2010). A mais evidente das limitações é, precisamente, a que decorre do aumento da longevidade dos pensionistas, na medida em que, representando uma maior despesa do Estado, constitui um resultado que decorre da própria maturação do sistema – melhores condições de vida –, e não de uma decisão política de melhoria do sistema de segurança social existente. Como variável de *ratio*, aquela depende da variável em numerador (despesa social), que reflete, quer a cobertura material quer pessoal dos riscos sociais cobertos, bem como a generosidade das prestações pagas e o valor dos serviços fornecidos, mas também de variáveis demográficas, que se traduzem no volume da população e da sua estrutura demográfica. No entanto, depende também da evolução do denominador (PIB), que traduz o desempenho da economia. Há, assim, a influência de fatores que refletem a ‘qualidade’ do Estado-Providência, mas também de variáveis exógenas, quer de natureza demográfica, quer de natureza económica.

A primeira questão que surge é procurar perceber por que razão o Estado precisou de gastar recursos públicos em benefícios sociais. De um ponto de vista funcionalista, poder-se-á igualmente perguntar se terá sido mesmo uma decisão política ou, antes, um efeito automático, baseado no crescimento populacional e consequente envelhecimento.

Por outro lado, importará ter presente quais os fatores do crescimento da despesa social. Peter Lindert (2004a) identificou os três principais fatores que explicam o aumento da despesa social, o que constitui, em seu entender, o melhor indicador do movimento em direção a um Estado-Providência: democracia, ao nível da participação de voto; envelhecimento da população, como *ratio* da população acima dos 65; e o crescimento do rendimento, pelo benefício médio real recebido.

Simplificando, independentemente de outros fatores, a despesa social aumenta, sobretudo, quando aumenta o número de beneficiários, ou quando aumenta a generosidade das prestações. Neste sentido, o aumento da despesa pode ser derivado de um agravamento da situação social (despesa automática) ou de um investimento na melhoria do sistema (despesa intencional), o que obriga a não poder aceitar leituras sobre esse indicador sem o enquadrar devidamente na realidade económico-social, afim de o poder interpretar.

Um último aspeto prende-se com a ‘natureza’ da necessidade da despesa social. O que significa que nem toda a despesa social é ‘virtuosa’, ou seja, é preciso verificar se este aumento das transferências se ficou a dever a um aumento da cobertura ou à generosidade das prestações, ou, antes, de um agravamento da situação social, com consequência no aumento do número de beneficiários do *Rendimento Social de Inserção* ou subsídio de desemprego, por exemplo. E nestes indicadores, em particular, a situação de Portugal tem piorado, pois, a tendência, até à crise, era de crescimento do número de beneficiários de prestações sociais, ainda que a despesa tenha vindo a diminuir, em consequência das medidas de austeridade que vêm sendo tomadas desde 2010.

Porém, não obstante as limitações de que enferma a utilização do indicador de despesa social com este objetivo, pode considerar-se que o uso desta variável apresenta inequívocas vantagens para analisar as mudanças que os Estados-Providência têm vindo a sofrer, calculando a percentagem da despesa social no PIB, para medir o “esforço de bem-estar” (*welfare effort*) da sociedade, que traduz de forma agregada o efeito de múltiplos fatores explicativos dessas transformações. Esta orientação tem-se revelado de grande importância em trabalhos de investigação de análise comparativa, entre países de tendências evolutivas do Estado-Providência (Flora e Heidenheimer 1995, Esping-Andersen 1990, Lindert 2004).

## O PROBLEMA DO CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL

---

A análise da literatura existente sobre despesa social permite concluir que existem muitos poucos estudos comparativos acerca do Estado-Providência em Portugal e Espanha. Concretamente, há apenas a assinalar duas exceções: um artigo de Esping-Andersen (1993) e, mais recentemente, um artigo de Guillén, Alvarez e Silva (2005). Neste último artigo, os autores referem que Portugal, até 2005, isto é, antes da crise económica, apresentava uma maior despesa social medida em % do PIB, tendo mesmo ultrapassado a Espanha e estando mais próximo da média da UE.

Relativamente aos estudos nacionais, são conhecidos alguns dados para o período recente, no que se refere à evolução da despesa social. Um dos estudos sobre o tema foi desenvolvido por Ribeiro Mendes (2005) que apresentava já, à data, alguns dados

importantes. Nesse estudo, era referido nas despesas sociais por função, comparando a variação do caso português com a média da UE-15, no período de 1990-1999, se constatava que a despesa com pensões (velhice e sobrevivência), medida em % do PIB<sup>17</sup>, tinha crescido 9,8% enquanto a variação média na UE tinha sido de 3,5%. Esta variação foi superior no período de 1994-1999, o que indicia uma tendência de crescimento. Ainda assim, em Portugal a variação total de despesa social, medida em % do PIB, entre 1990 e 1999, foi de 8,2 enquanto a média da UE foi apenas de 2,9. Verifica-se igualmente que neste período o ritmo de despesa com pensões foi superior ao da despesa social total, tanto em Portugal como na UE. (Mendes 2005, 108).

Quanto às funções sociais, a maior variação em termos relativos ocorreu nas despesas com inclusão social (importa ter presente a criação do RMG pelo Partido Socialista em 1996), portanto, fora do sistema de pensões, com uma variação média de 33,8, com maior destaque para o período de 1994-1999, em que a variação foi de 48,1%, seguida do aumento das despesas em saúde que aumentaram 11,5% (Mendes 2005, p. 108). Porém, o nível total de despesa social, em 1999, era ainda de 22,9% do PIB, enquanto a média da UE era de 27,5% (Mendes 2005, 108).

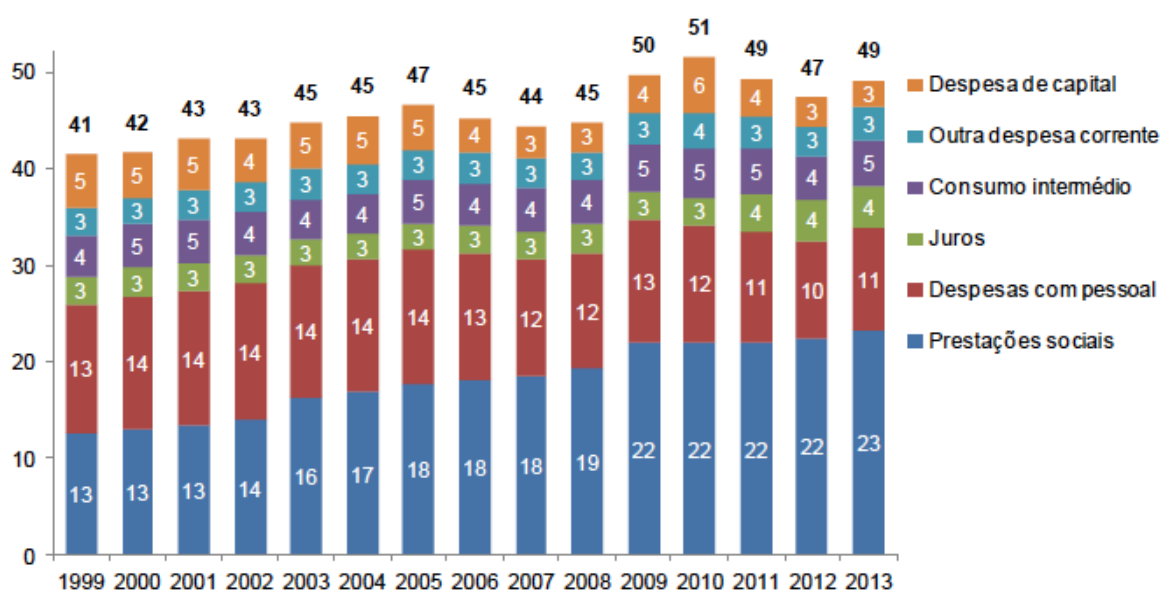
Especificamente sobre o período do Estado Novo, há a destacar quatro estudos de referência: Maia (1981); Costa (1986); Carreira (1996); e Carolo e Pereirinha (2010).

Para lá do crescimento da despesa com pensões, identificado por Mendes (2005), desde a entrada na área do euro, Portugal assistiu a uma tendência de aumento da despesa pública em percentagem do PIB (Gráfico 3). Apesar de em 1999 representar 41% do PIB, a despesa atingiu os 51%, em 2010, depois do período de forte expansão orçamental. Este aumento é explicado, essencialmente, pelo aumento nas prestações sociais, que passaram de 13% para 22% do PIB (Ministério das Finanças 2013, 42), o que inclui tanto o sistema de Segurança Social como a CGA.

---

<sup>17</sup> Ao nível do poder de compra (ajustada pelos preços no consumidor).

Gráfico 3: Evolução da despesa Pública em 1999-2013 (% PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças, Outubro 2013, extraído do ROE2014 (Ministério das Finanças 2013).

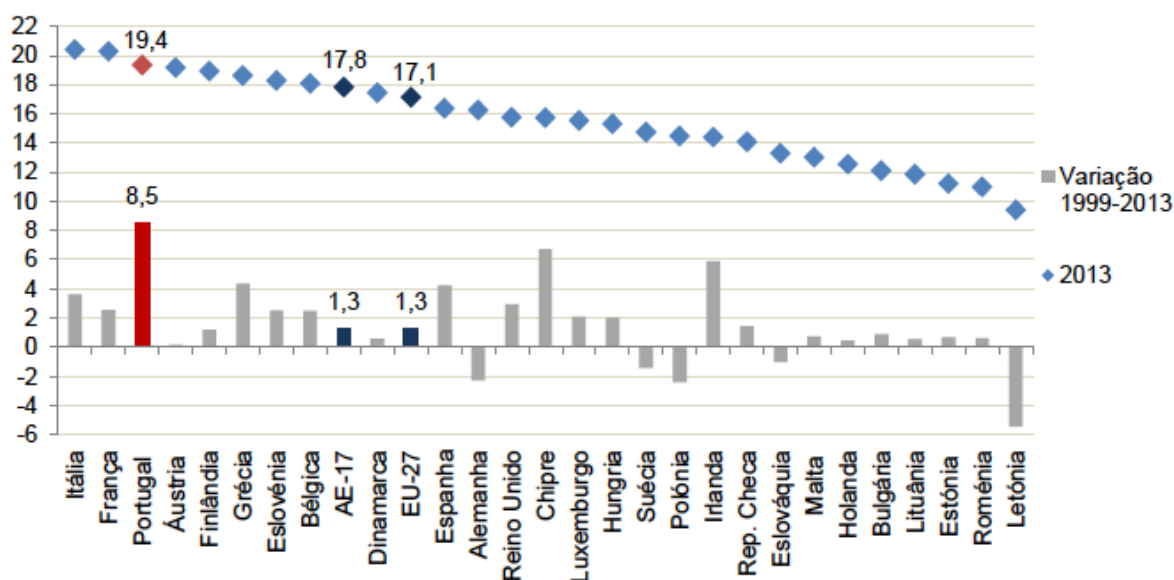
A comparação com a UE evidencia o problema do envelhecimento (dados EUROSTAT 2013). Portugal ocupava, em 2008, a décima segunda posição, no que se refere ao volume de despesa social. No que toca à evolução, o *gap*, face à média da UE-15, em 2000, era de 5,8; em 2008, apenas de 3,2, mesmo apesar de, na UE-15, este indicador ter continuado a crescer no mesmo período a um ritmo de cerca de 0,8 pontos percentuais ao ano. Porém, o apoio à família, mesmo incluindo licenças de parentalidade, era de 5,5%, quando a média na UE-27 era de 8,3%.

Relativamente à despesa com a rubrica velhice, que inclui pensões e cuidados de saúde, no ano de 2008, aquela absorvia já 72% do total da despesa social. É ainda relevante referir que em Portugal esta rubrica cresceu de 37,6%, em 2000, para 44,2%, em 2008. Assim, enquanto, em 2000, a diferença para a média da UE era de menos 2 pontos, em 2008, já era superior em 5,1 pontos percentuais (EUROSTAT 2013).

O aumento da proteção social foi uma das faces mais visíveis do desenvolvimento do *Estado Social*, tendência generalizada na maioria dos países europeus desde os anos 60. No entanto, em Portugal, esse desenvolvimento foi mais tardio e o crescimento das prestações sociais teve uma expressão acentuada, entre 1999 e 2013. De facto, neste período, Portugal foi o país em que as transferências sociais mais aumentaram em percentagem do PIB (8,5 pp.), seguido de Chipre (6,7 pontos percentuais), Irlanda (5,9 pontos percentuais), Grécia (4,4 pontos percentuais) e Espanha (4,2 pontos percentuais). Assim, Portugal é hoje o terceiro país

da União Europeia que mais gasta com transferências sociais, em percentagem do PIB, sendo superado apenas pela Itália e pela França (Ministério das Finanças 2013, 55).

Gráfico 4: Despesa com prestações sociais em 1999-2013 (% e pp. PIB)



Fonte: AMECO, extraído do ROE 2014 (Ministério das Finanças 2013).

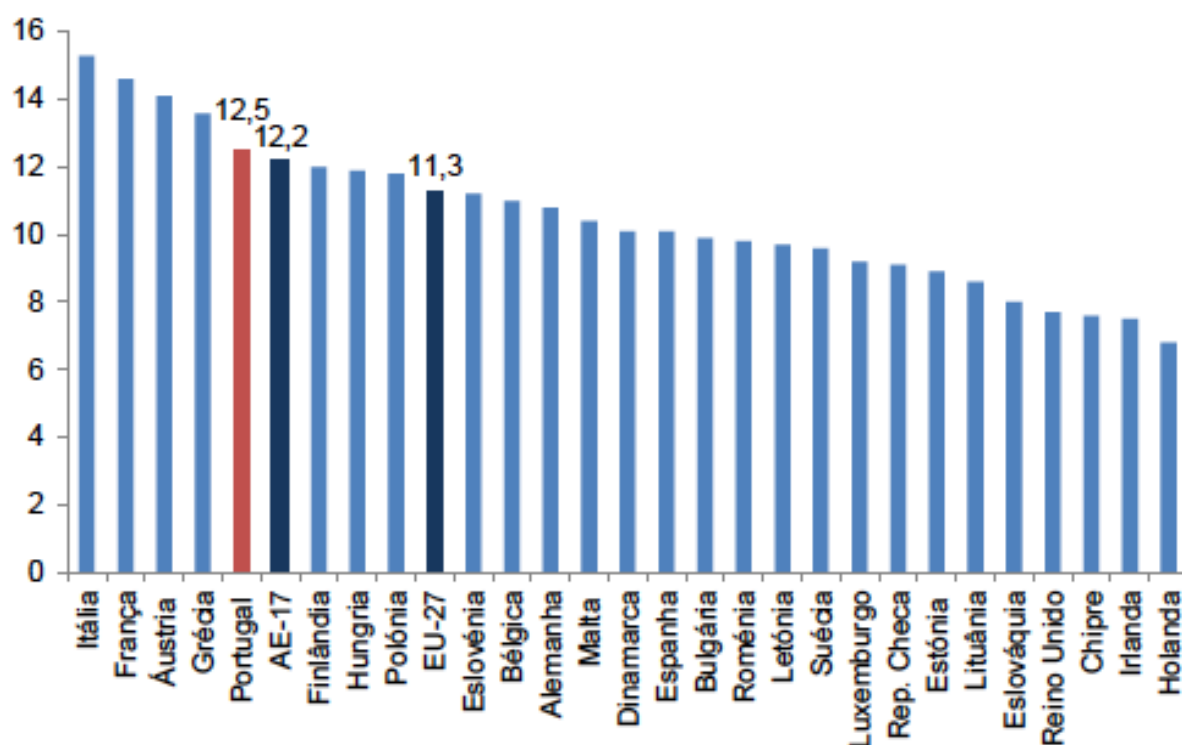
No que respeita à sustentabilidade da despesa, Portugal apresenta um nível de despesa pública considerado desproporcionado, face ao rendimento do país. Em 2013, a despesa pública total - 48,6% do PIB - ficará próxima da média da União Europeia - 49,2% do PIB. No entanto, o PIB por habitante será de apenas 60% da média europeia - 15.600€, em Portugal e 25.700€, na União Europeia, enquanto os impostos correspondiam a 36,8% PIB (Ministério das Finanças 2013, 42).

Com base nos dados comparativos da UE, em 2010, Portugal já era o quinto país que mais gastava em pensões, com cerca de 12,5 % do PIB (Ministério das Finanças 2013, 56).

Segundo o Governo, em 2013, a despesa com pensões representou cerca de 30% da despesa pública e continuou a crescer face a 2010, representando quase 15% do PIB. Por conseguinte, mais de 75% da despesa com prestações sociais, identificadas anteriormente, são despesas com pensões de velhice, doença ou sobrevivência, seguido de 9% de prestações associadas a situações de desemprego (Ministério das Finanças 2013, 55).



Gráfico 5: Despesa com pensões na União Europeia em 2010 (% PIB)



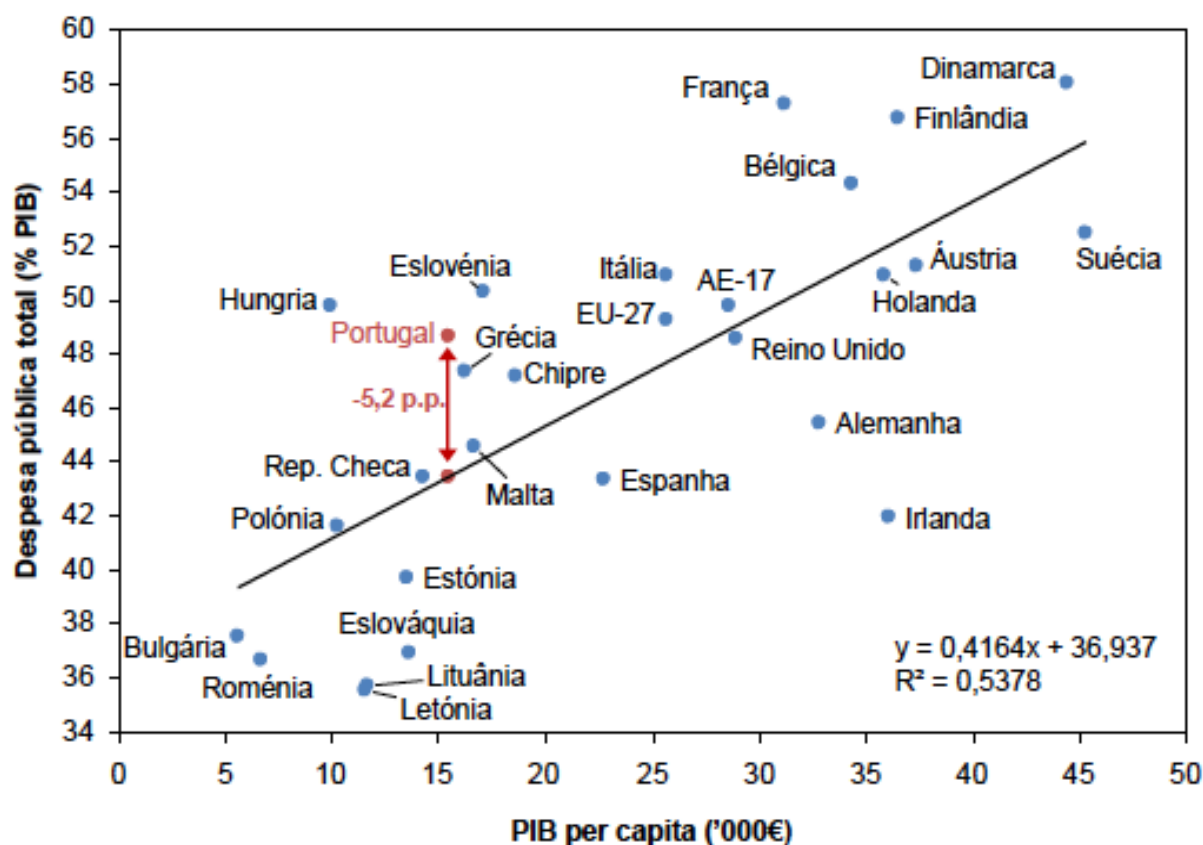
Fonte: Comissão Europeia, “The Ageing Report”, extraído do ROE 2014 (Ministério das Finanças 2013).

Atendendo à natureza de seguro corporativo que caracteriza o sistema de segurança social, será de precisar que nem toda a despesa é pública, já que, na sua maioria, o respetivo financiamento advém das contribuições diretas pagas pelos beneficiários (trabalhadores e empregadores). Ainda que estas sejam mandatórias e a *Conta da Segurança Social* seja um anexo da *Conta Geral do Estado*, o sistema previdencial de segurança social é autónomo e, por enquanto, tem receitas superiores às despesas.

Por fim, será de notar que estes dados não constituirão surpresa, ao considerar-se a tendência de crescimento da despesa com pensões identificada por Mendes (2005), pelo menos, desde a década de 90, a que já foi feita referência.

No âmbito da sustentabilidade do crescimento da despesa pública atual, de referir que, tal como o comportamento da carga fiscal, também a despesa pública tende a ser maior, quanto maior for a riqueza de um país. Esta foi uma relação identificada por Adolph Wagner, em 1911. Segundo esta relação, o crescimento económico de um país tende a ser acompanhado por um peso crescente do Estado na economia, medido pelo peso da despesa pública no PIB<sup>18</sup> (Ministério das Finanças 2013, 42-43).

<sup>18</sup>Veja-se, por exemplo, Lamartina, S. e Zaghini, A. (2011) "Increasing public expenditures: Wagner's law in OECD countries," *German Economic Review*, Volume 12, Issue 2, pp. 149–164, Maio 2011.

Gráfico 6: Despesa pública total e PIB *per capita* em 2013 (% PIB e milhares de euros)

Fonte: AMECO, extraído do ROE 2014 (Ministério das Finanças 2013).

De acordo com esta teoria, o nível de despesa pública de Portugal, em 2013, é de 5,2 pontos percentuais do PIB, sendo mais elevado do que seria de esperar, dado o seu nível de rendimento. Na perspetiva oposta, o rendimento criado teria de ser quase o dobro do verificado, no presente, para conseguir financiar o atual nível de despesa pública. No entanto, será de ressaltar que estão tantos países acima desse limiar como abaixo, pelo que tal interpretação pode não ser conclusiva.

## A PERSPETIVA HISTÓRICA SOBRE O CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL

---

Naquele que poderá ser, porventura, o estudo mais detalhado sobre a despesa social em Portugal, Bruto da Costa refere que, através da representação logarítmica, comparando os níveis de despesa no período de 1960 a 1984, o seu crescimento corresponde uma taxa média anual de 7,9% para a despesa deflacionada (Costa 1986, 35-37).

Neste sentido, o mesmo autor conclui que, “eliminando o efeito dos preços, a evolução da despesa pública não sofreu qualquer inflexão sensível por efeito de ajustamentos aos choques petrolíferos ou das políticas económico-sociais seguidas no decurso da década de 70 e nos primeiros anos da década de 80” (Costa 1986, 37).

Esta evidência empírica é crucial, na medida em que introduz, como hipótese explicativa do crescimento da despesa, a dimensão endógena, ou funcionalista-burocrática, numa outra perspetiva, ao invés das comuns explicações baseadas em fatores políticos.

A forte aceleração deste crescimento teve início em 1972 e não sofreu qualquer alteração com as transformações políticas ocorridas na sequência do 25 de Abril de 1974 (Costa 1986, 48), daí que o autor, tendo ainda analisado a evolução da despesa social pública a preços constantes, tivesse verificado que o seu crescimento foi praticamente constante, ao longo do período entre 1962 e 1977 (Costa 1986, 49).

Um outro elemento que pode contribuir para sustentar esta ideia prende-se com o facto de a despesa pública total se ter afastado da despesa social pública, a partir de 1975, enquanto entre 1963 e 1974, a despesa social tinha crescido a um ritmo superior ao da despesa pública total (Costa 1986, 42-43).

Este aspeto parece ser de grande relevância, uma vez que confirma a importância do crescimento da despesa social no período do Estado Novo e, simultaneamente, introduz como eventual nova variável na explicação da despesa pública, que não a social, através do crescimento do aparelho do Estado com a democratização.

Daí que aquele autor conclua que “contrariamente ao que parece ser convicção generalizada, é a partir de 1974 que o aumento da despesa do Setor Público Administrativo no PIB é cada vez menos explicado pelo aumento do peso da despesa social no PIB: 56,3%, no período entre 1973 e 1975; 40,5%, no período entre 1975-1981, e 36,3%, no período entre 1975 e 1983, incluindo os juros da dívida pública” (Costa 1986, 43). De registar que, a um

decréscimo de 1,9 pontos na taxa anual do crescimento do PIB real, nos períodos que vão de 1960a 1975 e de 1975a 1981, correspondeu uma redução de 5,6 pontos na taxa de crescimento da despesa social pública deflacionada (Costa 1986, 45).

Relativamente à despesa pública com segurança social, em percentagem do total da despesa do *Setor Público Administrativo*, em valores nominais, caracterizou-se por um crescimento regular entre 1962 e 1972, com um salto de 7 pontos percentuais, em 1973, (28,7%), mantendo-se quase inalterada, em 1974 (28,8%), com uma queda nos dois anos seguintes, mas recuperando em 1977. Ainda assim, a um ritmo inferior ao da tendência anterior a 1973 (Costa 1986, 51-52), o que reflete a evolução dos preços e ofusca uma retração em termos reais.

Tal como o que se verificou para o crescimento da despesa social, “contrariamente ao que parece ser uma convicção relativamente generalizada, a taxa média anual do crescimento da despesa pública com segurança social após 1974 é, em termos reais, metade da verificada no período de 1960-1974” (Costa 1986, 55-56). Porém, o autor adverte para a reserva que este resultado pode merecer, devido ao facto de, até 1977, a despesa com segurança social incluir as transferências para os serviços médico-sociais, até 1974. De igual modo, nas transferências do Estado para a CGA estão incluídas as despesas de saúde com a ADSE<sup>19</sup>.

Este padrão é também confirmado pela evolução da despesa com saúde. A despesa pública com este setor, em percentagem do total da despesa do *Setor Público Administrativo*, registou um crescimento, a partir de 1965, com um valor estacionário de 11,3%, desde 1973, e ligeiro decréscimo, após 1977 (Costa 1986, 51). Apreços correntes, a despesa cresceu a uma taxa quase constante de 28,1%, desde 1963. Contudo, a preços constantes de 1975, ao longo da década de 60, a despesa real cresceu à taxa média anual de 13,1%, com uma quebra, nos anos de 1970 e 1971, seguindo-se um crescimento rápido, até 1976, com uma taxa média anual de 23,9%. Depois, de 1976 até 1983, o crescimento real não atingiu 1% (Costa 1986, 54).

Na sequência do que tem vindo a ser apresentado, importará analisar os fatores explicativos do crescimento da despesa. Entre 1966 e 1983, a despesa social pública cresceu a uma taxa média anual real de 16,1%. Dos três fatores explicativos incorporados no modelo de análise, a demografia teve um crescimento médio anual de 2,5%, a cobertura pessoal de

---

<sup>19</sup> Foi criada em 1963, com a denominação "Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado" que é a origem da sigla "ADSE". Apenas em 1980 recebeu a denominação actual de Direção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, mantendo todavia a designação de ADSE. <http://www.adse.pt>

12,8% e o benefício real foi de apenas 0,4% (Costa 1986, 64). Este primeiro resultado parece indicar que o efeito do aumento da generosidade do montante das pensões teve um impacto muito reduzido no aumento da despesa social, ao contrário do aumento do número de beneficiários.

Numa tentativa de desagregar estes dados para compreender o efeito das medidas tomadas com a democratização após 1974, verifica-se que, no período de 1966 a 1973, o benefício real teve um decréscimo médio anual de 5,9%, tendo, depois, crescido a uma taxa média anual de 1,6%, entre 1973 e 1983 (Costa 1986, 65). Nos períodos intermédios, a taxa de cobertura cresceu a diferentes ritmos: em 1966-1973, 17,6%; em 1973-1983, 9,9%. Todavia, parte do aumento do número de pensionistas, depois de 1974, deve-se a medidas tomadas em 1973, cujos efeitos se fizeram sentir a partir de 1976, devido ao período de garantia de três anos (Costa 1986, 64-65).

Estes dados demonstram que a universalização da cobertura pessoal e material do sistema estava em curso, desde o Estado Novo, daí a desaceleração no ritmo de crescimentos dos novos beneficiários.

Ao mesmo tempo que, em 1960, as pensões eram a rubrica com menos peso, sendo a educação a mais relevante, em 1981, as pensões representavam cerca de 1/3 do total da despesa social pública, ainda que inferior à média da CEE-10. Assim, em resultado do crescimento da despesa com pensões, em 1983, esta representava 36% do total da despesa social, o dobro do registado em 1960 (Costa 1986, 57-58).

Relativamente à convergência com a Europa, no período de 1960 a 1973, a economia portuguesa cresceu a ritmos elevados, quase sempre superiores aos países da OCDE e, por isso, também com uma quebra do crescimento real mais acentuada do que a média dos países da OCDE (Costa 1986, 19).

No que se refere ao montante da despesa social pública (que nos dados da OCDE inclui educação), entre 1960 e 1981, houve convergência entre a situação portuguesa e a média da OCDE e CEE. Em 1960, a despesa pública social em Portugal era de 6% do PIB, contra 13% da média da área da OCDE e 15% na CEE-10, enquanto, em 1981, já era de 20,7%, contra 25,6%, na área da OCDE e 29,2% na CEE-10 (Costa 1986, 40-41). No entanto, será necessário ter presente que este indicador de convergência é relativo ao peso dessa despesa social, em função do PIB, que, em Portugal, é bastante mais baixo, razão pela qual, em termos absolutos, a diferença com a Europa seria bem mais acentuada.

Quanto à composição da despesa social pública, em 1981, educação, saúde e pensões representavam cerca de 82,5% da despesa social pública, em Portugal, enquanto na OCDE era de 80% (Costa 1986, 59).

Ainda sobre a importância dos indicadores económicos, segundo cálculos realizados por Bruto da Costa, atendendo ao PIB português *per capita*, em 1983, o nível de despesa pública em percentagem do PIB era equivalente ao obtido a partir de uma regressão desta relação para os países CEE-10, excluindo os *outliers* Irlanda e Alemanha (Costa 1986, 19). Este indicador, ainda que pouco consistente, alimenta a perspectiva de que a explicação do atraso português está no PIB, tese funcionalista, que é também corroborada por Medina Carreira (1996).

## ANÁLISE EMPÍRICA DOS FACTORES EXPLICATIVOS DO CRESCIMENTO DA DESPESA SOCIAL

---

Para uma avaliação mais precisa destes dados foi utilizada a base de dados sobre despesa social da OCDE (2007)<sup>20</sup>.

O período do Estado Novo (1933-1974) e o período da transição democrática que se lhe seguiu (1974-1980) não estão cobertos por qualquer base de dados, nacional ou internacional, sobre a despesa social, sendo, por isso, necessária a construção de séries correspondentes, com base em fontes primárias. Este período compreende, também, etapas fundamentais da construção do Estado-Providência em Portugal.

O principal contributo desta secção procurará ser o da construção de séries, inéditas, que permitam a desagregação das diferentes componentes do indicador de despesa social, comumente utilizado nas análises comparativas. Pretende-se, assim, contribuir para a explicação do desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal, com o objetivo de fornecer evidência empírica para avaliar a evolução do sistema, através da decomposição do efeito de configuração institucional do sistema de segurança social na despesa social - cobertura material (prestações), cobertura pessoal (beneficiários) e a generosidade (montante das prestações).

---

<sup>20</sup> Social Expenditure database, 2007: todos os dados estão em milhões de euros, a preços constantes com base no ano de 2000.

Tanto estas séries de despesa social como a explicação da fórmula para a sua decomposição foram, entretanto, publicadas em 2010 (Carolo e Pereirinha 2010, 475-476).

As fontes principais para o período do Estado Novo e para o período da transição democrática, até 1980, são as estatísticas do *Instituto Nacional de Estatística* (INE), relativas à Previdência: *Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social* e o *Anuário Estatístico*. Para o período posterior a 1980, existe a informação tratada pela OCDE, através da *OECD Social Expenditure Database*.

Em conformidade, para aferir o montante da despesa social realizada em Portugal, na atribuição aos beneficiários e familiares de prestações sociais correspondentes aos riscos sociais cobertos pelo sistema de previdência ou segurança social, nomeadamente, pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, subsídio de doença e despesas de saúde<sup>21</sup>, e ainda as prestações familiares, existentes em cada um dos anos, de acordo com a legislação vigente, no período de 1935 a 1980, procedeu-se à identificação das seguintes componentes da *despesa social*: i) pensões de velhice, invalidez e de sobrevivência; ii) despesas de saúde; iii) prestações familiares.

Considerando o total da despesa social em Portugal no ano de 1980, segundo a OCDE no conjunto destas três rubricas, estas séries correspondem a 90% desse total. Não sendo possível sustentar a que se referem os 10% remanescentes, admite-se que tal se refira a despesas administrativas, aqui não consideradas, bem como a regimes especiais incluídos, posteriormente, mas não publicados nas fontes mencionadas<sup>22</sup>.

Assim, combinando diferentes metodologias referentes a períodos históricos distintos, e tendo por referência o ano de 1980, comum às duas séries, foi possível construir uma série da despesa social em Portugal para o período entre 1938 e 2003, o que poderá permitir uma leitura consistente para o período do século XX e início do século XXI.

---

<sup>21</sup>Em relação à despesa com a saúde importa referir que, até 1973, esta constava dos boletins das *Estatísticas Organização Corporativa e Previdência Social*. No período de 1974 e 1980, as rubricas correspondentes a este setor não foram publicadas, nem mesmo nas *Estatísticas da Saúde*. No entanto, atendendo à compatibilidade das séries aqui construídas com os dados da OCDE para o ano de 1980, assume-se o pressuposto da inclusão das despesas de saúde no total da despesa das instituições entre 1974 e 1979.

<sup>22</sup> Ficaram excluídas as despesas com subsídio de desemprego e políticas ativas de emprego, bem como prestações em caso de invalidez que não sejam pensões.



Tabela 8: Evolução da organização institucional da Previdência no Estado Novo

SETOR CORPORATIVO										SETOR PRIVADO				PREVID. SOCIAL		SETOR PÚBLICO		NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS				COBERTURA DE RISCOS SOCIAIS					
CSP		Casas do Povo		Casas Pescadores		CRP		Assoc. Soc. Mútuos		CSP+CRP+ CPovo+CPesc		CGA	MSE	Sect. Corpor	Sect. Privado	Sect. Público	Pop coberta (s/S Publi d)	Pop coberta (Total)	Pop Ras ('000)	Taxa cobert. S/S Pub	Taxa cobert. C/S Pub						
Nº Inst	Nº Benef	Nº Inst	Nº Benef	Nº Inst	Nº Benef	Nº Inst	Nº Benef	Nº Inst	Nº Sócios	Nº Inst	Nº Benef	Nº Benef	Nº Benef														
1935 0	0	x	x	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7216	x	x						
1936 2	x	x	x	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7305	x	x						
1937 3	x	x	x	0	0	x	x	x	x	x	x	x	48358	x	x	x	x	x	7396	x	x						
1938 6	8942	240	101313	9	8359	34	24133	346	467672	289	142747	-	47811	118614	491805	-	610419	-	7488	0,082	-						
1939 8	12820	308	x	14	18748	30	31296	376	483903	360	203757a)	-	49485	172461b)	515199	-	687660b)	-	7581	0,091	-						
1940 11	14939	x	x	16	24397	30	30210	373	472290	375a)	250019a)	-	49250	219809b)	502500	-	722309b)	-	7675	0,094	-						
1941 11	14794	328	220053	17	29480	31	33399	362	464003	387	297726	-	49383	264327	497402	-	761729	-	7757	0,098	-						
1942 14	38946	396	297335	17	32329	33	37843	322	436254	460	406453	-	49276	368610	474097	-	842707	-	7826	0,108	-						
1943 15	42559	437	349633	21	43193	35	50362	284	457885	508	485747	-	50276	435385	508247	-	943632	-	7896	0,120	-						
1944 17	73575	490	380831	21	46194	44	78382	285	462432	572	578982	-	x	500600	540814	-	1041414	-	7967	0,131	-						
1945 18	139490	506	405678	21	47911	49	79684	281	462458	594	672763	-	x	593079	542142	-	1135221	-	8038	0,141	-						
1946 21	x	502	397739	24	50153	48	104192	275	465943	595	770250a)	-	x	666058c)	570135	-	1236193b)	-	8110	0,152	-						
1947 22	296841	498	384890	25	55878	58	166558	260	468976	603	904167	-	x	737609	635534	-	1373143	-	8183	0,168	-						
1948 21	344601	499	385636	25	56445	57	226521	252	487594	602	1013203	-	58427	786682	714115	-	1500797	-	8256	0,182	-						
1949 21	x	500	383544	25	55943	57	250492	247	489159	603	1018155a)	-	60292	767663c)	739651	-	1507314b)	-	8329	0,181	-						
1950 21	311751	498	390123	27	56950	56	248394	243	491510	602	1007218	-	61341	758824	739904	-	1498728	-	8443	0,178	-						
1951 21	357609	501	388555	27	58822	56	257706	239	491455	605	1062692	-	62547	804986	749161	-	1554147	-	8490	0,183	-						
1952 21	358025	504	389560	27	60089	57	261602	238	493523	609	1069276	-	63246	807674	755125	-	1562799	-	8526	0,183	-						
1953 21	364424	503	390850	28	61005	57	269368	231	487987	609	1085647	-	59696	816279	757355	-	1573634	-	8579	0,183	-						
1954 21	386014	506	392631	28	61047	57	282617	229	483424	612	1122309	-	60946	839692	766041	-	1605733	-	8632	0,186	-						



1955	21	400605	512	397669	28	59976	50	301465	225	488134	611	1159715	159668	61582	858250	789599	159668	1647849	1807517	8693	0,190	0,208
1956	19	426229	523	404636	28	58927	48	318983	221	497047	618	1208775	165047	62398	889792	816030	165047	1705822	1870869	8756	0,195	0,214
1957	19	439931	536	420310	28	57787	48	340326	212	501518	631	1258354	170404	63706	918028	841844	170404	1759872	1930276	8818	0,200	0,219
1958	20	445170	542	422750	28	58829	48	377074	205	505913	638	1303823	178933	63317	926749	882987	178933	1809736	1988669	8889	0,204	0,224
1959	20	472023	555	433406	28	59160	48	391700	201	511375	651	1356289	186477	66830	964589	903075	186477	1867664	2054141	8962	0,208	0,229
1960	20	480064	568	436329	28	60340	49	398438	199	517819	665	1375171	194475	68442	976733	916257	194475	1892990	2087465	9037	0,209	0,231
1961	18	480473	586	442628	28	61596	58	453335	194	521649	690	1438032	205029	70236	984697	974984	205029	1959681	2164710	9031	0,217	0,240
1962	18	469194	597	447296	28	62248	58	526037	191	524452	701	1504775	217017	72376	978738	1050489	217017	2029227	2246244	9020	0,225	0,249
1963	18	471988	616	450680	28	61015	58	570201	192	542341	720	1553884	226497	73906	983683	11112542	226497	2096225	2322722	9082	0,231	0,256
1964	18	567576	621	455121	28	60721	58	683156	188	545750	725	1766574	236229	75998	1083418	1228906	236229	2312324	2548553	9123	0,253	0,279
1965	17	570521	625	462358	28	60846	60	807406	185	553793	730	1792432	247072	78156	1093725	1361199	247072	2454924	2701996	9129	0,269	0,296
1966	-	-	626	466063	28	59825	-	-	180	565479	-	1923064	270274	76060	-	-	270274	2488543	2758817	9109	0,273	0,303
1967	-	-	644	476984	28	59611	-	-	179	565997	-	1986620	277582	-	-	-	277582	2552617	2830199	9103	0,280	0,311
1968	-	-	650	476202	28	59168	-	-	172	579784	-	1991499	282738	-	-	-	282738	2571283	2854021	9115	0,282	0,313
1969	-	-	658	471068	28	58439	-	-	169	584393	-	2208669	299093	-	-	-	299093	2793062	3092155	9097	0,307	0,340
1970	-	-	677	471984	28	57056	-	-	162	588300	-	2396228	311483	-	-	-	311483	2984528	3296011	9044	0,330	0,364
1971	-	-	666	448255	28	57267	-	-	149	589576	-	2562631	327274	-	-	-	327274	3152207	3479481	8990	0,351	0,387
1972	-	-	736	635514	28	57347	-	-	141	568564	-	2645949	346053	-	-	-	346053	3214513	3560566	8970	0,358	0,397
1973	-	-	895	-	28	-	-	-	133	572459	-	3107443	376270	-	-	-	376270	3679902	4056172	8976	0,410	0,452

 Fonte: INE - Estatísticas da Previdência Social e Organização Corporativa; INE - Anuário Estatístico; A. Maddison - *Historical Statistics* (<http://www.ggdc.net/maddison/>)

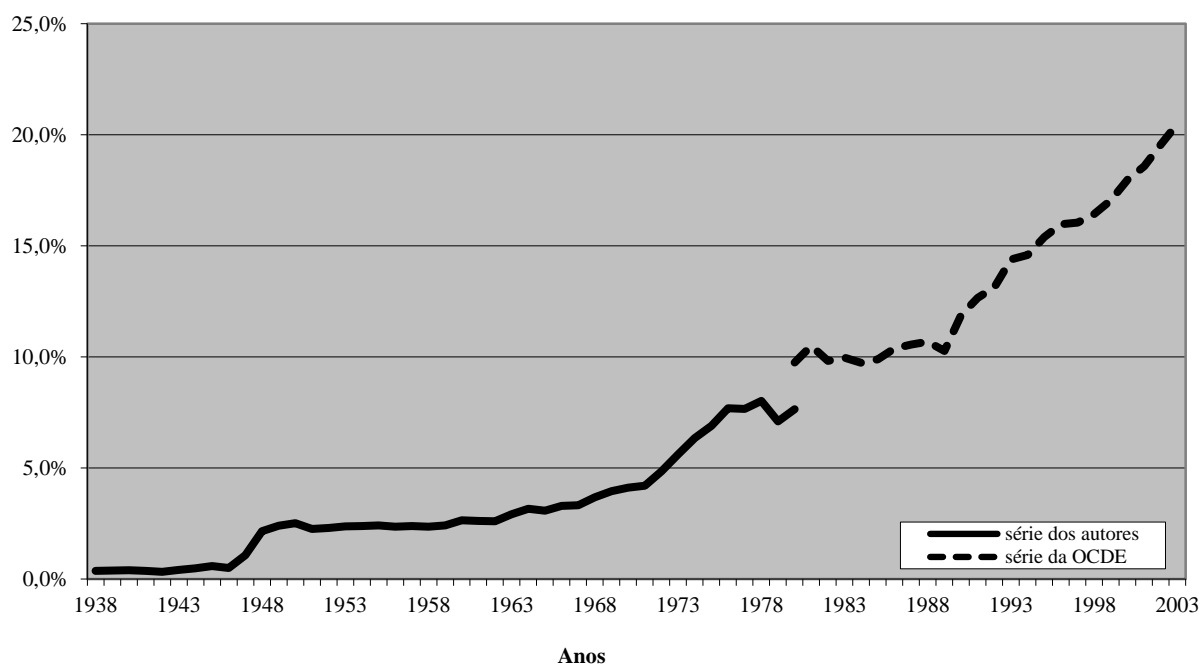
Legenda:	0	valor nulo	x	valor não publicado	-	valor desconhecido	..	desconhece-se a existência de informação	*	valor contido noutra coluna	Siglas:	CSP Caixas Sindicais de Previdência			
												CRP	Caixas de Reforma e Previdência	CGA	Caixa Geral de Aposentações
												MSE	Montepio dos Servidores do Estado		

Notas: a) valor estimado pelos autores  
b) obtido com valor estimado das Casas do Povo  
c) obtido com valor estimado das Caixas Sindicais de Previdência  
d) número total de beneficiários do sector corporativo e do sector privado

Com esta análise da evolução da despesa social, pretendeu-se responder a três questões fundamentais: *i)* Como evoluiu, ao longo deste período, a despesa social total e quanto representou esta despesa, ao nível do valor criado no país, na proteção de riscos sociais? *ii)* Como evoluiu a despesa social total, relativamente à sua composição, pela natureza dos riscos cobertos? *iii)* Como evoluiu a despesa social total, no que se refere às instituições que garantiram a cobertura social destes riscos? A análise desta evolução será feita conjuntamente com a descrição das principais medidas de política social que permitem estabelecer marcos no processo de construção do Estado-Providência em Portugal<sup>23</sup>.

Deste modo, a série da despesa social em Portugal, medida em percentagem do PIB, para o período entre 1938 e 2003, é representada no gráfico seguinte.

Gráfico 7: Evolução do peso da Despesa Social no PIB em Portugal no período 1938-2003



Fonte: (Carolo e Pereirinha2010, 478).

A evolução da despesa social medida em percentagem do PIB evidencia, ao longo do período, uma tendência crescente, detetando-se, porém, ritmos diferentes desse crescimento em alguns subperíodos, o que se poderá explicar pelas medidas de política social que foram sendo tomadas e que terão provocado alterações de volume e de composição dessa despesa,

<sup>23</sup> Para uma descrição dos riscos sociais cobertos por cada um dos tipos de instituições ao longo do período entre 1938 e 1980, veja-se a Tabela 10.

quer pela natureza dos riscos sociais cobertos, quer pela natureza das instituições de previdência que os garantiam.

A tabela seguinte reúne alguns indicadores relevantes para evidenciar algumas das transformações mais significativas que ocorreram nesse período, desde a criação das instituições de Previdência, a sua evolução para a Previdência Social, e, posteriormente, para o sistema de Segurança Social.

Tabela 9: Evolução da organização institucional da Previdência

	1938	1945	1960	1965	1973	1980
<b>Caixas Sindicais de Previdência</b>						
Nº de instituições	6	18	20	a)	a)	...
Nº de beneficiários	8942	139490	480064			...
<b>Casas do Povo</b>						
Nº de instituições	240	506	568	a)	a)	...
Nº de beneficiários	101313	405678	436329			...
<b>Casas dos Pescadores</b>						
Nº de instituições	9	21	28	a)	a)	...
Nº de beneficiários	8359	47911	60340			...
<b>Caixas de Reforma ou Previdência</b>						
Nº de instituições	34	49	49	a)	a)	...
Nº de beneficiários	24133	79684	398438			...
<b>Caixas de Abono de Família</b>						
Nº de instituições	...	x	16	a)	a)	...
Nº de beneficiários	...	x	133365			...
<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL (inic. 1962)</b>						
Nº de instituições	...	...	...	734	881	...
Nº de beneficiários	...	...	...	1792432	3107443	...
<b>SEGURANÇA SOCIAL (inic. 1975)</b>						
<b>Regime Geral</b>						
Nº de instituições	...	...	...	...	...	59
Nº de beneficiários	...	...	...	...	...	3280740
<b>Regime Especial Rural</b>						
Nº de instituições	...	...	...	...	...	1168
Nº de beneficiários	...	...	...	...	...	569797
<b>Previdência do Estado (inic. 1929)</b>						
Nº de instituições	2	2	3	3	4	2
CGA + MSE nº de beneficiários	x	x	194475	247072	376270	625783
<b>ASSOCIAÇÕES DE SOCORROS MÚTUOS</b>						
Nº de instituições	346	281	199	185	142	92
Nº de beneficiários	467672	462458	517819	553793	572459	606535
<b>TOTAL DA PREVIDÊNCIA</b>						
Nº de instituições	289	594	665	922	1027	1321
Nº de beneficiários	142747	672763	1375171	2593297	4184820	4965449

Fonte: (Carolo e Pereirinha 2010: 485-486).

O período que se inicia em 1935, ano da criação oficial da *Previdência* pelo Estado Novo, e que decorre até ao imediato pós-guerra, é marcado pelo crescimento lento da despesa social, não ultrapassando 0,5% do PIB. Contudo, este é um período caracterizado pela criação e consolidação do sistema previdencial, com a progressiva extensão da cobertura pessoal do sistema, em que a constituição de *Caixas*, além das *Casas do Povo* e *Casas dos Pescadores*, se tornou obrigatória para todas as atividades profissionais (1942 e 1946), bem como a extensão da cobertura material, cujo destaque se materializa na criação do Abono de Família, em 1942.

Já o período do pós-guerra, até ao início dos anos 1960, evidencia uma relativa estabilidade do número de beneficiários ativos do sistema, acontecendo o alargamento da cobertura material da previdência, no qual se destacam o alargamento dos benefícios à saúde, através da federação e desenvolvimento dos serviços médico-sociais, a partir de 1946, e os efeitos da criação do abono de família (prestações familiares). Este é um período de maior crescimento da despesa social que, em 1960, atinge os 2,6% do PIB. É também significativa a alteração gradual da estrutura institucional que se observa neste período, ganhando peso o *setor da previdência social*, resultante do processo de progressiva expansão das instituições de previdência, como as *Caixas Sindicais* e as *Caixas de Reforma*, acompanhado de uma progressiva diminuição do peso das *Associações de Socorros Mútuos*, de base voluntária, assente na solidariedade entre trabalhadores, no total da despesa social.

Os anos da década de 60 são marcados pela *Reforma de 1962*, que levou ao desenvolvimento do regime unificado da *Previdência Social*, com base na agregação das instituições anteriores (Tabela 9), e criação do agora designado *Centro Nacional e Pensões*, em 1965, o qual serviu de base ao atual regime geral de segurança social, constituindo, por isso, um marco no processo de desenvolvimento institucional do Estado-Providência em Portugal (Carolo 2006). Por estas razões, neste período, registou-se um aumento mais significativo da percentagem da despesa social que atingiu os 4% do PIB, em 1969.

O crescimento da despesa social é, ainda, mais acentuado no período do Estado Social Marcelista, desde 1969, até ao final do Estado Novo, em 1974. A explicação para este crescimento deve-se ao facto de ter sido neste período que ocorreu o preenchimento de algumas importantes lacunas de proteção social, porventura, como reação do regime à forte emigração (Lucena 1976b, Pereira 2009) e mobilização para a *Guerra Colonial*, as quais haviam provocado uma diminuição da população ativa, no sentido de formalizar a participação no mercado de trabalho de certos grupos profissionais.

Neste sentido, haverá que destacar que este período correspondeu à atribuição do abono de família e pensões de velhice para os trabalhadores rurais, a inclusão no sistema de previdência social de algumas profissões (ex: cabeleireiras, jornaleiros e, sobretudo, empregadas domésticas), que passaram a ter um esquema de proteção especial integrado no regime geral da *Previdência Social*. Consequentemente, de 1971 a 1974, portanto antes do início da transição democrática iniciada com a revolução de 1974, assistiu-se a um forte crescimento da despesa social, com um ritmo anual na ordem dos 35-37%. No último ano do regime do Estado Novo, a percentagem da despesa social no PIB rondava os 6%, ou seja, em cinco anos, aumentou cerca de 50%, já que, em 1969, era de apenas 4% (Gráfico 7).

No sentido da compreensão do crescimento referido, caberá aqui mencionar que cerca de 64% deste acréscimo se ficou a dever ao aumento da despesa com pensões (invalidez e velhice), quer no regime geral quer, sobretudo, no regime especial de previdência dos trabalhadores rurais, com o alargamento da atribuição das pensões de velhice nesse regime. Comparativamente, o crescimento do setor público teve pouca influência, uma vez que o crescimento da despesa social pública, em termos reais, foi menos significativo do que o da despesa social, verificando-se que, entre 1960 e 1983, a respetiva taxa média anual não foi além dos 9,6% (Costa 1986, 47).

No período da transição democrática, entre 1974 e o início dos anos 80, registaram-se ainda importantes progressos para a configuração de um Estado-Providência em Portugal, através da institucionalização política das prestações sociais em *reconhecimento* de direitos. A política social nesta época traduziu-se também em desenvolvimentos no campo da cobertura material, com a criação do subsídio de desemprego (1975) e o estabelecimento das pensões sociais, assentes numa lógica de cidadania, e não pensões contributivas (1977). Em 1979, no governo provisório de Maria de Lourdes Pintassilgo, ficaria formalmente consagrado o esquema mínimo de proteção social em Portugal, o qual incluía pensão social, suplemento de pensão a grandes inválidos, pensão de orfandade, abono de família, subsídio mensal a menores deficientes e acesso a equipamentos sociais.

Tabela 10: Evolução das prestações sociais por setores institucionais de 1938 a 1980

Organização Institucional			Prestações Sociais atribuídas							
Instituições Sociais (1938-1962)	Sistema de Previdência (1963-1973)	Sistema de Segurança Social (1974-1980)	Pensões Invalidez	Pensões Velhice	Pensões Sobrevivência	Subsídio de Morte	Subsídio de Doença	Abono de Família	Subsídio Desemprego	Pensão Social
CSP	Previdência Social	Regime Geral	v	v	x	v (1947)	v (1947)	v (1948)	v (1978)	v (1978)
CRP			v	v	v	v (1946)	v (1946)	v (1948)		
Casas do Povo		Regime Especial (Rurais)	v	v (1972)*	v (1974)	v	v (1943)	v (1969)	v (1978)	x
Casas dos Pescadores			v	v (1950)	x	v (1944)	v (1954)	v (1950)	v (1950)	
MSE + CGA	Estado	Estado	v (1948)	v (1948)	v	v (1963)	v (1972)	v (1962)	x	x
ASM	Mutualista	Privado	v	v	v	v	v	x	x	x

Legenda: v existente desde 1938  
 x não existente  
 v (ano) 1º ano de publicação dos dados. Pode ser posterior ao ano da criação da prestação

Nota: v (1972)\* Desde 1938, as Casas do Povo prestavam assistência na doença, invalidez, velhice e morte

Siglas: CSP Caixas Sindicais de Previdência  
 CRP Caixas de Reforma e Previdência  
 ASM Associações de Socorros Mútuos  
 CGA Caixa Geral de Aposentações  
 MSE Montepio dos Servidores do Estado

Fonte: (Pereirinha e Carolo 2009).

No entanto, apesar destes progressos, parece ter ocorrido uma certa estagnação do ritmo de progressão da despesa social, durante a década de 1980, tendência que só será invertida no final desse período.

O início dos anos 80, na sequência da crise de 1978 e da intervenção financeira do FMI, corresponde a um período de contenção da despesa na segurança social, com o aumento dos prazos de garantia para as pensões de velhice e a reformulação dos regimes de proteção social dos trabalhadores agrícolas. É neste período que ocorre a primeira *Lei de Bases da Segurança Social* de 1984.

A partir de 1986, já com a adesão de Portugal à CEE, é possível constatar o início de uma nova fase no ritmo de crescimento da despesa social, com início em 1986. Aquela despesa, medida em percentagem do PIB, rondará os 10%, igualando os máximos atingidos no final da década de 70. Esta tendência será consolidada, a partir de 1990 e até 2003, período



em que este indicador foi sempre crescente. Os dados aqui apresentados demonstram, não só um inegável aumento da despesa, em paralelo com o crescimento do PIB, sobretudo, a partir de 1990, mas, também, uma clara convergência com os níveis de despesa social europeus, se utilizarmos como critério a média da UE-15.

A análise das séries de evolução da despesa social apresentadas permitirá, deste modo, delimitar os principais períodos no desenvolvimento da segurança social em Portugal, identificando os respetivos fatores explicativos desse processo.

A evolução institucional, a evolução da cobertura pessoal e a evolução da cobertura material constituem os fatores que contribuem para a explicação do crescimento da despesa social no período do Estado Novo.

### *A evolução Institucional (r)*

As bases fundadoras do sistema de proteção social em Portugal são, efetivamente, lançadas no período do Estado Novo, com a aprovação da *Constituição de 1933* e o *Estatuto do Trabalho Nacional*, nesse mesmo ano. Pouco tempo depois, surge a *Lei das Instituições de Previdência Social* (Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935), conforme detalhado por Maia (1984), Neves (1993) e Leal (1998)<sup>24</sup>.

As *Caixas de Previdência* baseavam-se num modelo de financiamento de capitalização das contribuições obrigatórias dos seus sócios (trabalhadores) e contribuintes (entidades patronais). Neste sentido, poder-se-á considerar que o sistema de proteção social se desenvolveu numa base contributiva individual, embora com regulação e imposição coletiva (Estado), mas sem um típico sistema fiscal de imposto coletivo de base nacional e universal, pelo menos, em teoria. Uma nota que se considera importante refere-se ao facto de as diversas instituições apresentarem sempre saldos positivos, uma vez que as contribuições eram muito superiores às despesas realizadas.

Esta questão é importante na evolução do sistema fiscal, na medida em que a própria dinâmica de evolução da *Previdência* obrigou, gradualmente, à participação do Estado, seja no seu papel de agente prestador, seja como financiador da proteção social, sobretudo, na área da assistência e saúde, mas também pela iniciativa de criação direta de *Caixas*, quando a

---

<sup>24</sup>Todos estes autores foram funcionários da Previdência/Segurança Social.



organização corporativa falhava (Carolo 2006, 48). Assim, nos anos 40, foram dados passos consistentes, no sentido de um alargamento do âmbito das instituições existentes, tornando obrigatória a generalização da previdência a todos os trabalhadores assalariados. No período entre 1940 e 1943, foram criadas novas *Caixas de Previdência*, muitas delas por iniciativa do Estado, ao arrepio da doutrina corporativa, portanto. Aquelas *Caixas* foram criadas para cobrir determinadas atividades profissionais, que não eram abrangidas pelas *Caixas de Previdência*, assim como para a instituição da política de *Abono de Família*.

Consequentemente, a evolução do número de instituições e dos respetivos beneficiários dá bem conta desta tendência de alargamento da cobertura do sistema. O acentuado crescimento do número de beneficiários das instituições de Previdência Social, de natureza corporativa, que abrangia as *Caixas Sindicais de Previdência*, as *Caixas de Reforma* ou *Previdência*, *Casas do Povo* e *Casas dos Pescadores*, é revelador do processo de afirmação destas instituições na proteção dos riscos sociais dos trabalhadores, tendo conduzido à substituição gradual das *Associações de Socorros Mútuos*, que tinham sido a principal instituição de proteção social, até 1935. Por outro lado, de salientar que é este mesmo crescimento de instituições e beneficiários que obrigará o Estado a promover a progressiva integração institucional das diferentes *Caixas* e regimes, tanto por conveniência administrativa de operar uma gestão centralizada, como pelas vantagens e pelos recursos financeiros que daí advinham, os quais viriam a possibilitar a extensão do esquema de *Previdência* aos trabalhadores rurais.

Subsequentemente, a década de 1960 é marcada pela *Reforma da Previdência Social de 1962*, inscrita na Lei 2115, de 18 de Junho de 1962. Esta Lei veio introduzir significativas alterações na organização institucional da previdência, aprofundando a extensão do sistema, alargando o seu campo de aplicação material e pessoal, e contribuindo para o desenvolvimento de um *Regime Geral de Segurança Social* (Carolo 2006). No domínio da publicação de estatísticas, deixa de ser feita a distinção entre as *Caixas Sindicais de Previdência* (base corporativa) e as *Caixas de Reforma* ou *Previdência* (base profissional ou de empresa), passando a designar-se por sistema de *Previdência Social* o conjunto formado por estas caixas, juntamente com as *Casas do Povo* e as *Casas dos Pescadores*.

Foram também criadas as *Caixas Distritais de Previdência*, originando uma reorganização das *Caixas de Previdência*, por ramos ou profissões, em *caixas* de âmbito regional (distritais), as quais passaram a coordenar as diferentes instituições de *Previdência* e a assumirem-se como elemento-chave na efetiva territorialização do sistema de proteção

social, cujo modelo ainda hoje perdura, e consequente extensão da previdência aos setores não cobertos.

A criação da *Caixa Nacional de Pensões* e da *Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais*, em 1965, traduziu-se numa especialização das caixas de previdência, na perspetiva da melhoria da eficácia deste sistema, tanto pelo alargamento da cobertura pessoal, como pela gestão centralizada dos riscos sociais cobertos. Estas iniciativas de centralização institucional e uniformização dos diferentes esquemas de *Previdência* são reveladoras da vontade política de operar reformas que, gradualmente, permitissem a instituição de um regime geral de segurança social unificado, tal como consta da *Lei da Previdência Social*, de 1962.

### *Evolução da cobertura pessoal (n)*

Poderá realizar-se uma primeira análise da evolução da cobertura da população portuguesa, ao nível da *Previdência*, relacionando o número de beneficiários da *Previdência* com a população residente. Este *ratio* poderá ser interpretado como a percentagem da população residente que beneficia de *alguma* prestação social ou serviço. Considera-se, assim, um indicador imperfeito da cobertura, relativamente à proteção social de riscos da população portuguesa<sup>25</sup>, mas, ainda assim, revelador de tendências importantes para a explicação do desenvolvimento da segurança social em Portugal.

Numa primeira fase, englobando apenas os beneficiários da *Previdência*, uma vez que não foram publicados os dados para o setor do Estado, o no período inicial, entre 1935 e 1948, terá existido um acentuado crescimento dessa cobertura; a seguir, durante a década de 1950, ter-se-á verificado uma quase estagnação, ou crescimento lento, dessa cobertura, à volta dos 17/18% da população total residente. É com valores de cerca de 25% para este indicador (ou 1

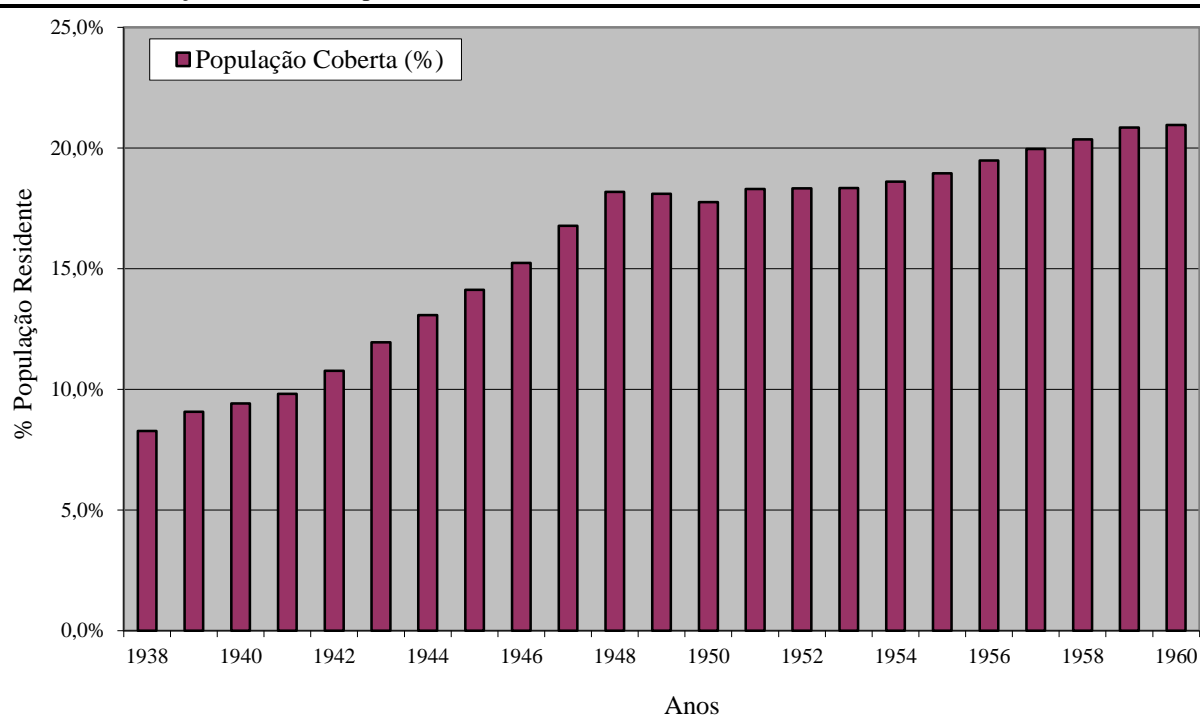
---

<sup>25</sup>Como nota metodológica, importará explicar que, em rigor, os dados existentes apenas permitem determinar o número de prestações sociais atribuídas, o que pode não corresponder exatamente ao número efetivo de beneficiários. Neste sentido, poderão existir beneficiários que recebam mais do que uma prestação (ex. abono de família e subsídio de doença), pelo que este indicador estará relativamente sobrevalorizado. Porém, esta parece ser a única aproximação possível, comum a outros trabalhos. Dado o seu alcance temporal de longo prazo, considera-se que merece ser considerada porque pode ser reveladora de tendências importantes. De referir também que, atendendo à lógica de seguro do sistema da *Previdência*, esta comparação deveria ser feita sobre a população ativa e, idealmente, desagregada por setores de atividade económica, o que se procura fazer de uma forma muito elementar na Tabela 9. Paralelamente, a utilização da série da população residente para medir a cobertura pessoal é essencialmente justificada por se considerar que esta série permite ter uma informação consistente, e estatisticamente mais segura, para medir a importância relativa do crescimento da cobertura pessoal pelo sistema neste período.

ponto percentual acima, se incluirmos como beneficiários da *Previdência* os funcionários públicos) que se chega ao início da década de 1960. No entanto, se medirmos esta cobertura por referência à população ativa, verificar-se-á um extraordinário progresso, ao longo deste período, no qual a cobertura evoluiu de cerca de 3,5%, em 1938, para 45%, em 1961, e 87,3%, em 1980 (Carolo e Pereirinha 2010). Uma vez que, à época, a maioria dos trabalhadores rurais não eram assalariados, o universo apropriado para avaliar a cobertura da *Previdência* seria a população ativa assalariada, e, nesse caso, as taxas de cobertura seriam bem mais elevadas.

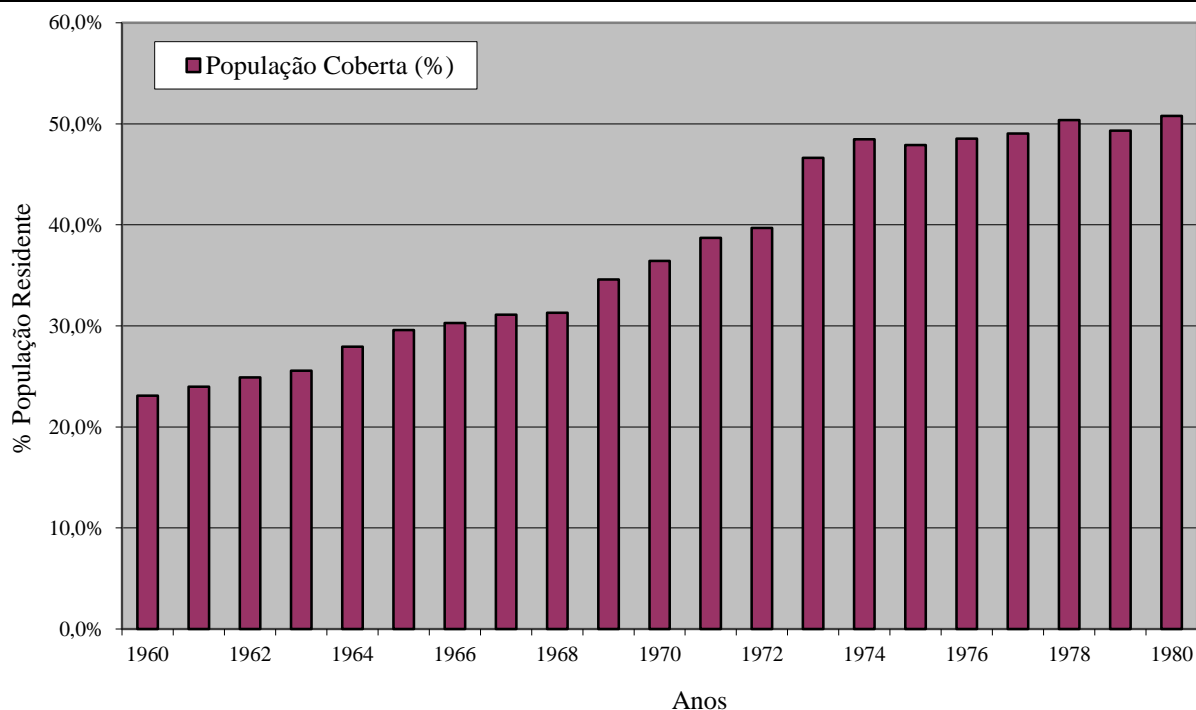
A partir da leitura do Gráfico 8, é notória a expansão da previdência, pelo aumento mais acentuado do número de beneficiários, a partir de 1963. Uma etapa posterior é visível a partir de 1969, com o período marcelista, onde foram introduzidas novas prestações sociais, alargando a *Previdência* a profissões que, até aí, não possuíam essa cobertura (ex. trabalhadores rurais), o que se reflete no acentuado crescimento do número de beneficiários, entre 1969 e 1973. Até 1980, continua a registar-se crescimento, embora a um ritmo menor, e mais em função da população total coberta do que em função do número de ativos. Uma eventual explicação prende-se com o fator demográfico, dado o forte crescimento da população ativa, tanto pela feminização do emprego, devido à guerra colonial, como por via dos retornados aquando da descolonização.

Gráfico 8: Evolução da cobertura pessoal da Previdência (sem Estado) até à Reforma de 1962



Fonte: (Carolo e Pereirinha 2010, 488-489).

Gráfico 9: Evolução da cobertura pessoal da Previdência (com Estado) desde a Reforma de 1962 até 1980



Fonte: (Carolo e Pereirinha 2010, 488-489).

### *Evolução da Cobertura material (p)*

No período do pós-guerra, foram tomadas importantes medidas de alargamento da cobertura material da proteção social, através da criação do *Abono de Família* (mais como salário familiar do que como prestação de proteção da família) e desenvolvimento dos serviços de saúde. Mais tarde, em 1969, a maior inovação foi a extensão do esquema de previdência aos trabalhadores rurais (pensões de velhice e abono de família).

A análise da evolução das prestações sociais (Tabela 10), permite evidenciar a evolução da cobertura material, onde é também visível uma uniformização tendencial da cobertura dos riscos sociais pelas diferentes instituições, contribuindo para uma certa homogeneidade e efetividade do sistema de proteção social, sobretudo entre 1969 e 1973, bem como para a introdução da proteção do desemprego e universalização das pensões, após a transição democrática em 1974.

De forma mais pormenorizada, a explicação da cobertura material está ligada à própria evolução institucional da Previdência e tem um papel relevante na explicação da evolução da despesa. Por exemplo, a criação do *Abono de Família* foi uma medida de grande impacto, ao nível da despesa social (Pereirinha, Arcanjo e Carolo 2007). Tendo aquele sido criado em

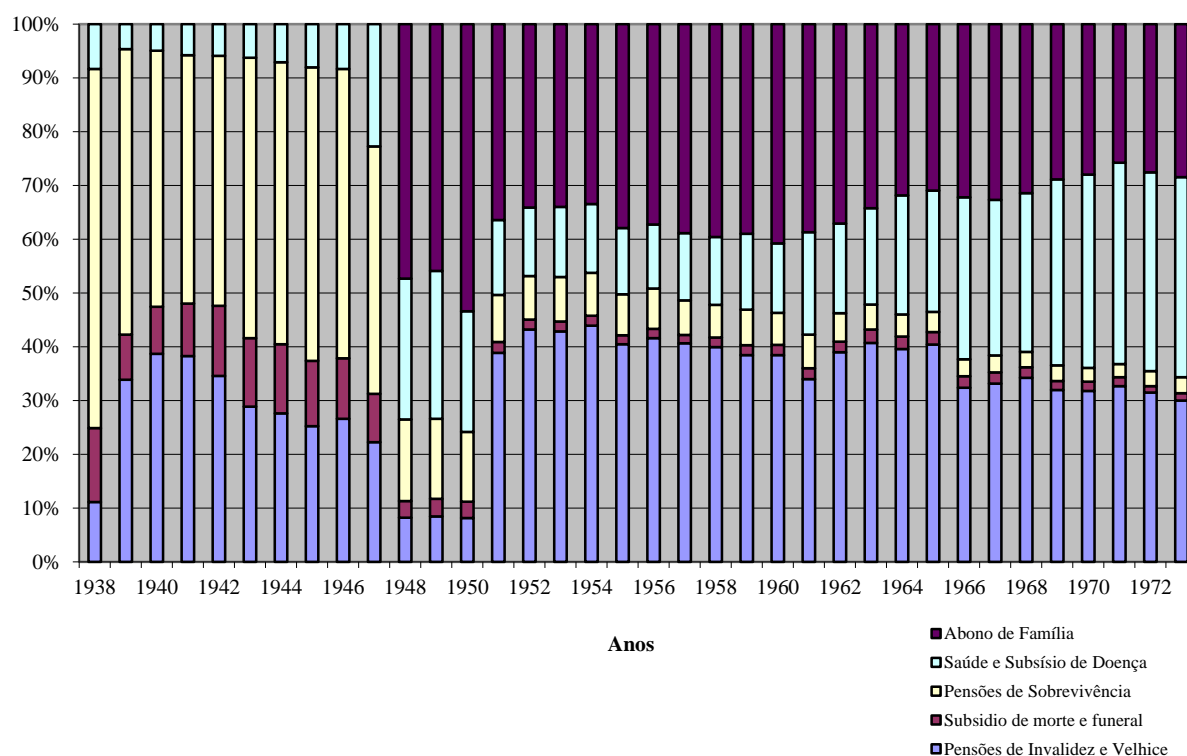
1942 (Decreto-Lei n.º 32 192, de 13 de Agosto 1942), a publicação dos primeiros dados apenas ocorreu em 1948. Nesse ano, o *Abono de Família* representou, aproximadamente, 30% do total da despesa das *Instituições da Previdência Social*. Ao nível institucional, foram criadas inicialmente *Caixas de Abono de Família*, exclusivamente para este efeito (autónomas), num processo em tudo idêntico às restantes *Caixas de Previdência*. Contudo, a partir de 1945, o Governo define o princípio da progressiva integração desta medida no esquema das instituições de *Previdência Social*, o que levou à criação do serviço de abono de família nas *Caixas Sindicais de Previdência*, *Caixas de Reforma* ou de *Previdência* e na Junta Central das *Casas dos Pescadores*, ainda que com a coexistência de algumas *Caixas de Abono de Família*. Por conseguinte, a experiência institucional da sua aplicação, sobretudo, enquanto iniciativa de política social do próprio Estado, parece ter sido fundamental para a centralização institucional que seria implementada com a *Reforma da Previdência Social* de 1962, constituindo também um elemento central na territorialização do sistema de proteção social, com a criação das Caixas Distritais de Previdência.

A par das transformações ocorridas com a introdução do *Abono de Família*, a intervenção do Estado foi também fundamental na área da *saúde*. Há que referir a legislação de 1946 que instituiu a *Federação das Caixas de Previdência*, a qual viria a permitir a criação e desenvolvimento dos serviços médico-sociais, através da ação conjunta das caixas na prestação de cuidados de saúde e do subsídio de doença aos seus beneficiários.

Assim se pode compreender a extensão do abono de família aos trabalhadores rurais, bem como a introdução de pensões de invalidez e de velhice (Lei n.º 2144, de 29 de Maio de 1969), tendo como referência o regime das caixas. As prestações sociais para cobertura dos riscos eram, essencialmente, pensões de invalidez e velhice, sobrevivência, subsídios de morte/funeral e, mais tarde, o abono de família, com as prestações complementares - subsídio de casamento, nascimento, aleitação e funeral.

Também a *Reforma da Previdência Social* de 1962 veio permitir a generalização dos cuidados de saúde às *Casas do Povo e Pescadores*, aos familiares dos beneficiários e possibilitar melhorias no esquema de subsídio de doença que já existia. Este aspeto é elucidativo, quanto à dimensão da gradual universalização do acesso aos cuidados de saúde. Como defendem alguns autores, aquela gradual universalização do acesso aos cuidados de saúde existentes no esquema da *Previdência Social* foi resultado de uma decisão política e, porventura, perspetivaria já a ideia da criação de um sistema nacional de saúde (Lucena 1976b).

Gráfico 10: Evolução da composição da Despesa Social por Sectores no Estado Novo



Fonte: Pereirinha e Carolo 2009.

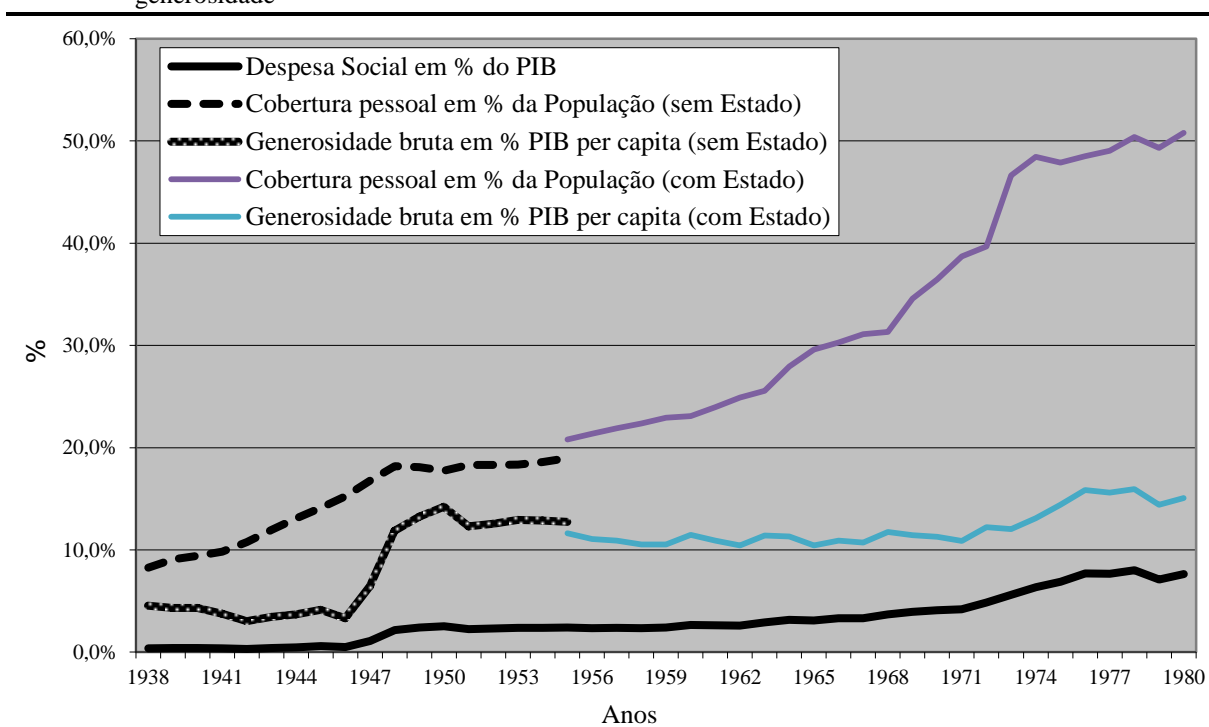
Como consequência deste investimento, nota-se um significativo aumento da despesa social com saúde (que inclui subsídios de doença), a partir deste período e, sobretudo, no seu peso relativo, face ao total da despesa social, representando em 1973 cerca de 30% do total da despesa social.

### *Interpretação dos resultados*

O Gráfico seguinte apresenta, para o período de 1938 a 1980, a decomposição do peso da despesa social no PIB, no produto das componentes de cobertura pessoal e de cobertura material ou efeito de generosidade

Verifica-se assim que é no período do pós-guerra que tem lugar um crescimento da despesa social, resultante do alargamento da cobertura material de riscos pela criação de novas prestações sociais e pela expansão dos cuidados de saúde. No período após 1974, nota-se um abrandamento do crescimento da cobertura pessoal e o reforço da tendência de ligeiro aumento da generosidade bruta.

Gráfico 11: Evolução do peso da Despesa Social no PIB: decomposição do efeito "cobertura pessoal" e do efeito "generosidade"



Fonte: (Carolo e Pereirinha 2010, 492).

O Gráfico 10 mostra o resultado desta decomposição, confirmando as análises já realizadas na fase inicial. Entre 1938-47, que corresponde à fase de criação da previdência, os efeitos de *cobertura* e *generosidade* são similares; no período do pós-guerra, 1947-61, fase de alargamento da cobertura material da previdência e relativa estabilidade da cobertura pessoal é dominante o efeito *generosidade*; no período da Reforma de 1962, é dominante o efeito *cobertura*, que se mantém até ao período de 1969 a 1973; o período entre 1974 e 1980 é de aumento moderado da *cobertura* pessoal e o efeito *generosidade* passa a constituir o principal fator explicativo do aumento da despesa social.

Para a explicação deste padrão evolutivo sugerem-se duas hipóteses cumulativas. Em primeiro lugar, o facto de a cobertura pessoal do sistema de segurança social se ter tornado praticamente universal em 1973 (Tabela 8); em segundo lugar, porque a transição democrática, mais do que a introdução de novas prestações como as pensões sociais, decretou aumentos nominais em praticamente todas as prestações sociais, incluindo a atribuição do 13º mês às pensões. Por fim, importará, ainda, ter presente que todos os sistemas estão sujeitos ao efeito de maturação, sobretudo, quando se trata de pensões, pois estas, naturalmente, terão tendência para aumentar exponencialmente em função da variação dos salários, aumento do número de pensionistas e da sua esperança de vida.

Sobre a despesa com pensões, o estudo levado a cabo por Fernando Maia, em 1981, constitui a primeira publicação que se identificou, referente à evolução da despesa da segurança social em Portugal (Maia 1981). A partir dos dados compilados, é possível verificar que a despesa com pensões em termos nominais cresceu quase seis vezes, entre 1975 e 1980. Ainda que este crescimento comporte o efeito inflação, outros indicadores acabam por evidenciar a consistência deste crescimento. Mesmo que tal não seja por si só significativo, será de notar que a proporção da despesa com pensões, no total da despesa da *Segurança Social*, passou de 23,6% em 1970, para 36,4, em 1975, e 60,7%, em 1980 (Maia 1981, 31). Consequentemente, neste período, Portugal tinha passado a ser, por comparação com os países membros da CEE, o país que mais gastava com pensões, em proporção do total da despesa da Segurança Social. Daí que os mesmos dados evidenciem que a proporção de prestações pecuniárias, em relação às não pecuniárias, fosse de 82,1%, quando a média dos países da CEE era de 69,2% (Maia 1981, 22). Os dados apresentados tanto podem representar o resultado da escassez de prestações em espécie, devido ao baixo desenvolvimento de serviços sociais, como uma eventual sobrevalorização das pensões, no âmbito das prestações típicas do sistema de Segurança Social. Os dados da OCDE em 2012, portanto, mais de 30 anos depois, viriam a confirmar esta última hipótese.

Sobre a despesa social pública e o peso do Sector Estado, na análise da despesa social, é fundamental desagregar a sua componente pública, ou seja, a parte que corresponde às transferências do Orçamento do Estado (TOE) para as principais funções sociais, aqui consideradas como saúde, segurança social e o setor do Estado, que inclui o regime de pensões dos funcionários públicos (CGA), bem como o respetivo regime especial de cuidados de saúde (ADSE), que ainda hoje permanece à parte do SNS.

Os primeiros estudos já demonstravam que a comparticipação do Estado no total das receitas da segurança social passou de 9,66%, em 1975, para 6,4%, em 1980, (Maia 1981, 39). Este decréscimo é explicado pelo enorme crescimento das receitas das contribuições, uma vez que, em termos nominais, a comparticipação do Estado quase duplicou (Maia 1981, 39) e, em percentagem do PIB, passou de 0,3% para 3%, de 1975 a 1980 (Maia 1981, 10).

Em 1980, as despesas com Segurança Social *per capita* eram apenas de cerca de 10% da média dos países da CEE (Maia 1981, 19). Este facto não constitui surpresa e confirma a tese de Medina Carreira (1996), segundo a qual o atraso no desenvolvimento do sistema de Segurança Social em Portugal é resultante do atraso económico, o qual pode ser comprovado pela diferença do PIB, face à média da UE.



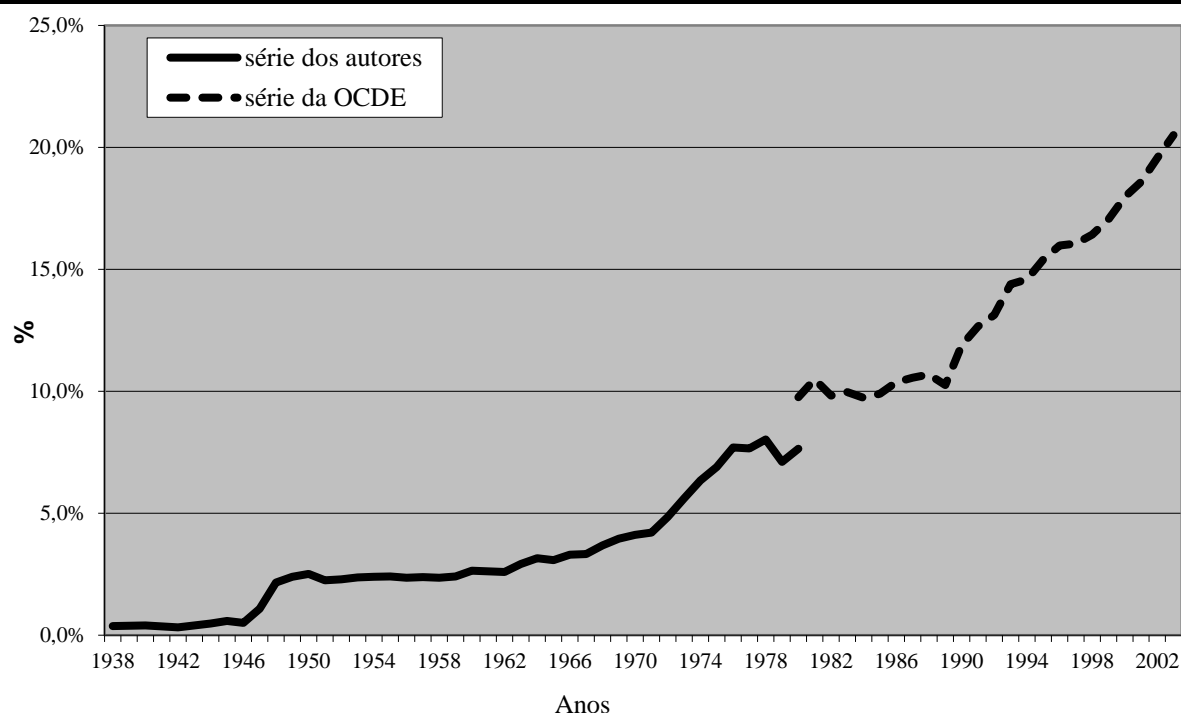
Tabela 11: Despesa Social Pública (TOE)

Anos	Despesas do Estado por funções			TOTAL Despesa Social Pública
	Educação	Saúde	Segurança e acção sociais	
1972	2.6	0.3	0.6	3.5
1973	2.9	0.6	0.8	4.3
1974	3.5	0.8	0.9	5.2
1975	6.0	1.0	3.1	10.1
1976	7.5	1.0	1.0	9.5
1977	12.7	6.5	4.4	23.6
1978	15.0	13.9	6.0	34.9
1979	18.0	19.5	10.5	48.0
1980	26.5	24.0	8.2	58.7
1981	32.7	30.7	8.5	71.9
1982	39.7	33.8	10.8	84.3
1983	48.6	39.6	21.8	110.0
1984	57.6	51.1	32.3	141.0
1985	70.6	68.9	36.7	176.2
1986	92.4	82.8	43.0	218.2
1987	111.7	94.2	43.9	249.8
1988	141.3	121.8	51.9	315.0
1989	173.7	147.3	68.1	389.1
1990	209.4	175.9	61.7	447.0
1991	273.3	219.8	70.4	563.5
1992	328.3	261.0	101.8	691.1
1993	344.2	293.8	185.1	823.1
1994	362.1	321.4	258.9	942.4
1995	400.3	302.4	307.5	1,010.2
1996	440.2	375.2	317.0	1,132.4
1997	481.1	397.5	356.2	1,234.8
1998	527.0	424.5	383.8	1,335.3
1999	568.9	481.9	407.8	1,458.6
2000	602.8	516.9	463.7	1,583.4
2001	649.4	562.0	465.6	1,677.0
2002	698.4	773.7	575.7	2,047.8
2003	669.8	605.1	602.7	1,877.6
2004	680.3	806.4	717.2	2,203.9
2005	696.6	883.8	801.0	2,381.4
2006	690.3	854.3	890.8	2,435.4
2007	686.0	865.9	943.7	2,495.6
2008	696.0	888.8	1,002.3	2,587.1
2009	805.0	911.5	1,071.0	2,787.5
2010	809.5	924.7	1,117.0	2,851.2
2011	746.2	868.7	1,064.0	2,678.9
2012	629.8	989.4	1,176.5	2,795.7
2013	679.8	821.3	1,319.2	2,820.3

Fonte: PORDATA 2014.

Deste modo parece evidente que, em função dos dados apresentados, o peso do setor Estado é bastante considerável. Assim, para explicar o crescimento da despesa social em Portugal, não é possível ignorar a evolução da despesa com o setor do Estado, já que este, a par da saúde e segurança social constitui, pelo menos, em volume de despesa, um setor específico. Em conformidade, procurou-se uma fonte de dados alternativa que pudesse comprovar esta evidência, tendo-se recorrido à *Conta Geral do Estado*, onde a obtenção de dados para o período até 2012 se veio a verificar de grande importância.

Gráfico 12: Evolução do peso da Despesa Social no PIB em Portugal no período 1938-2003



Fonte: (Carolo e Pereirinha 2010, 478).

A este propósito, ainda de salientar que esta hipótese é coerente com os dados apresentados sobre a importância do crescimento da despesa com pensões, na explicação do crescimento da despesa social, uma vez que a fonte para os dados da despesa com pensões é a OCDE, o que inclui também os dados dos funcionários públicos. No entanto, a desagregação por setores (TOE para CGA e Segurança Social) permitiu uma análise mais rigorosa dos números apresentados e uma maior compreensão da evolução da despesa social e do sistema de Segurança Social em Portugal.

Perante os dados disponíveis, qualquer tentativa de análise sobre o efeito redistributivo configurará uma empresa complexa.

Numa primeira leitura geral sobre o potencial do efeito redistributivo da despesa social, começa por se observar que, em primeiro lugar, atendendo ao peso do Setor Estado, o potencial redistributivo da despesa pública será apenas de 81%, uma vez que, por princípio, a despesa do Estado para com os seus funcionários, cerca de 19%, deve ser considerada como despesa de proteção social, de cariz corporativo ou ‘privado’ (Lindert 2004 e 2007). Por conseguinte, assume-se que as transferências do *Orçamento de Estado* para a segurança social são redistributivas<sup>26</sup>, na medida em que constituem uma despesa, com um sistema nacional, o seu financiamento é assegurado por impostos progressivos, assegurando prestações sociais substitutivas do rendimento, mas também garantias de rendimento vocacionadas para todos aqueles que não tenham acesso a uma prestação do regime contributivo, no âmbito do subsistema de solidariedade, mais conhecido por regime não contributivo de Segurança Social, segundo princípios de equidade social, assegurando, assim, a universalidade do direito à proteção social.

Para ilustrar este padrão, no gráfico seguinte, apresenta-se uma comparação entre a despesa com funcionários públicos e a despesa com sistema de segurança social

A análise das séries estatísticas construídas, que foram validadas pelo cruzamento das fontes estatísticas existentes com a análise das medidas de política social implementadas ao longo deste período, permite verificar que existe coerência entre o perfil da evolução da despesa social e as diferentes etapas que caracterizaram o desenvolvimento institucional do Estado-Providência ao longo de todo o período.

As análises apresentadas originam alguns pontos de reflexão que, sendo conclusivos desta etapa da investigação, não deixam de suscitar a necessidade de um aprofundamento posterior desta análise.

A despesa social cresceu de forma acentuada até 1973. Porém, constata-se que é no período do início dos anos 70 que se verifica um ritmo de crescimento mais elevado, o qual se prolonga algum tempo após 1974, mas a que se segue, logo em 1976, um período de relativa contenção da despesa social. Este resultado, seguindo uma metodologia distinta, confirma e reforça as conclusões do estudo de Bruto da Costa (1986).

Neste sentido, o principal contributo desta análise consistirá na demonstração de que a explicação do forte ritmo de crescimento da despesa social depende de uma evolução institucional de longo prazo, não sustentando, assim, a ideia do mito despesista do ímpeto

---

<sup>26</sup>Esta será uma premissa teórica válida, sobretudo, atendendo à existência do regime não contributivo da segurança social, financiado pelas transferências do Orçamento do Estado (TOE). Todavia, carece de demonstração empírica, ao nível da distribuição desse financiamento pelas diferentes categorias de beneficiários.

democrático e igualitarista, em consequência da Revolução do 25 de Abril de 1974 (Esping-Andersen 1993), designadamente, no período do PREC (1974-1976), o qual, supostamente, teria introduzido uma rutura com a fase anterior, no período do Estado Novo, em favor de um crescimento da despesa social. Aliás, esse mesmo crescimento da despesa teria de ser suportado, ou por um acréscimo orçamental ou pelo recurso a eventuais reservas da *Previdência*, até aí com financiamento em regime de capitalização, conforme é explicado por Lucena (2002).

No que se refere à evolução das pensões, considera-se merecer destaque o peso do regime especial dos rurais, no sistema de segurança social, em resultado do processo da sua integração na Previdência Social, o qual havia sido iniciado em 1969, o que é revelador da importância desta medida.

Relativamente à convergência internacional, poder-se-á considerar que só a partir de 1986, com a entrada na CEE, se inicia uma fase de clara expansão, a qual será acompanhada por uma convergência com a Europa, sobretudo, a partir de 1990. Nesta fase, são as pensões de velhice que mais contribuem para o forte crescimento da despesa social neste último período, o que constitui igualmente um dado novo e, eventualmente, surpreendente.

A análise empírica mostrou que a evolução da despesa é um indicador relevante para a explicação da convergência com a UE, sobretudo, se for desagregado pelo peso de cada setor. Assim, constata-se que o crescimento da despesa com as pensões da CGA, isto é, dos funcionários públicos, foi o principal fator de crescimento da despesa social, o que coloca em causa a perspectiva da convergência, por via da universalização da Segurança Social e consequente investimento redistributivo, no sentido de uma maior equidade.

Todavia, a comparação dos dados da OCDE, e a sua atualização até 2007, pela análise da *Conta Geral do Estado*, permitiu identificar, a partir de 2005, uma alteração do padrão de crescimento e alocação da despesa em Portugal, dado o crescimento das contribuições do Estado para a Segurança Social, que, pela primeira vez, suplantaram as do sistema dos funcionários públicos.

## VI

### A REDISTRIBUIÇÃO NA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

#### ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA SOCIAL E REDISTRIBUIÇÃO

---

Em Portugal, o interesse pelo tema tem sido muito reduzido, no plano académico, sendo raros os estudos empíricos sobre os efeitos das políticas da segurança social. Todavia, merecem o devido destaque algumas exceções, que a seguir se apresentam.

Tal como já se fez referência acerca da redistribuição, historicamente, apenas se encontraram três referências em publicações científicas: 1963, 1969, 1973<sup>27</sup>. A principal revista de Ciências Sociais, a *Análise Social*, em quarenta anos, publicou um único artigo sobre *Redistribuição* (1963) e um sobre *Equidade da Globalização* (2003), o que não poderá deixar de ser um aspeto relevante.

De todos os estudos sobre a Segurança Social em Portugal, o *Livro Verde da Segurança Social* (CLBSS 1997), constitui a análise mais aprofundada sobre o sistema de Segurança Social, à época, mas também o primeiro documento oficial onde são identificadas as iniquidades e regressividades existentes no funcionamento dos sistemas de pensões. Um outro estudo, já mencionado anteriormente, é o de Esping-Andersen (1993) sobre a despesa social em Portugal e Espanha, o qual aborda, ainda que de forma não muito aprofundada, o tema da redistribuição. As teses de Arcanjo (1991) e Nunes (2005) constituem as principais referências, até porque analisam a eficácia do sistema de Segurança Social no combate à pobreza.

---

<sup>27</sup> Pinto (1963) – “Distribuição do Rendimento e Estratégia de Redistribuição”;

Ramalho (1971) – “Redistribuição e fiscalidade: o caso francês”;

Ferreira (tradutora) (1979) – “Segurança social e redistribuição do rendimento: : estudo comparado”;

Ribeiro e Sarmento (1980) - “Políticas de rendimentos: as experiências de alguns países industrializados”.

## OS DISPOSITIVOS DE REDISTRIBUIÇÃO NO SISTEMA

---

A redistribuição é intrínseca ao sistema do Estado-Providência, na medida em que este é um sistema de transferências entre cidadãos, cuja proporção varia em função de diferentes *ratio* de impostos e contribuições pagas *versus* benefícios em forma de prestações e serviços sociais recebidos (Lindert 2003, 2004, 2007).

No âmbito do desenvolvimento dos sistemas de Segurança Social, afigura-se relevante avaliar de que forma estes foram implementando dispositivos de redistribuição, em ordem a promover uma maior equidade, primeiro, no acesso às prestações sociais e cobertura de eventualidades – universalização – e, posteriormente, através dos dispositivos de redistribuição, no sentido de minorar a desigualdade de rendimento.

Neste sentido, os sistemas de pensões acabam por ter também funções redistributivas, tanto implícitas como explícitas, pois as suas características de modelo de repartição público e obrigatório são, desde logo duas formas de redistribuição. Primeiro porque, sendo sistemas de repartição obrigatórios, estão a coletivizar o risco e assim garantir um seguro de rendimento para todos, fazendo com que nenhum trabalhador, por insuficiência económica, ou até mesmo imprudência, deixe de contribuir para a sua pensão e dela beneficie quando necessário. Segundo porque, sendo um sistema público, tanto as taxas das contribuições como os montantes dos benefícios estão parametrizadas para assegurar um nível de rendimento ‘adequado’, em função do nível salarial auferido e dos mínimos sociais que essa sociedade considere pertinentes. Daqui decorre a importância da definição de pensões mínimas, tanto pela existência de uma pensão social não contributiva como pela existência de complementos de solidariedade para pensões do regime contributivo, para assegurar um determinado montante mínimo de pensão, ainda que diferenciado em função da carreira contributiva.

Existem ainda outras formas implícitas de redistribuição, como é o caso das garantias ao nível da consideração dos períodos de inatividade (por doença e desemprego) como período de carreira contributiva, para efeitos de contagem do tempo de serviço para efeitos de cálculo da pensão.

Por outro lado, num sistema que, por via da coletivização dos riscos sociais, junta num só sistema trabalhadores e pensionistas, contribuições sociais e pagamentos de prestações de diferente natureza (doença, desemprego, subsídio de maternidade, pensões de invalidez, velhice), existem múltiplas formas de solidariedade e, por conseguinte, dispositivos de

redistribuição, estes, sim, explícitos, por via de transferências dos trabalhadores ativos para os pensionistas (solidariedade inter-geracional), mas também entre os diferentes grupos de trabalhadores e entre o conjunto dos pensionistas (intra-geracional).

Todavia, noutra perspetiva, para autores como Pedro Rodrigues e Marvão Pereira, não deve ser confundido o papel da Segurança Social de providenciar um seguro social com o papel redistributivo que compete ao Estado. A sua argumentação baseia-se no facto de ser aceite em política económica que os melhores instrumentos à disposição do Estado, para redistribuir rendimento e corrigir assimetrias, serão o IRS e o esquema de pensões mínimas, além de que a redistribuição dentro da Segurança Social levaria a um enfraquecimento da relação atuarial entre contribuições e prestações (Rodrigues e Pereira 2007, 391).

Os mesmos autores defendem que “é crucial que preocupações de equidade não interfiram com as de eficiência” (Rodrigues e Pereira 2007, 404). Este poderá ser um princípio igualmente discutível. Se a redistribuição é função do Estado e se o sistema de Segurança Social é, por excelência, o mais importante como garantia de rendimentos, em todas as situações de necessidade, porque razão não deve ser usado na prossecução desse objetivo transversal de justiça social e realização da democracia? Por outro lado, poderão existir razões que desaconselhem tal prática se, porventura, se conseguir demonstrar que as consequências desta opção teriam efeitos nefastos na capacidade redistributiva agregada.

Assim, não obstante diferentes conceções teóricas e normativas sobre este processo, o certo é que os sistemas de segurança social, tipicamente europeus, enfatizam cada vez mais a melhoria da equidade, ao nível da redistribuição operada pelos sistemas de Segurança Social, conforme ilustrado no Gráfico 2, já apresentado no Capítulo I, acerca das contradições da Segurança Social em Portugal. Se esta redistribuição é unilateral do topo para a base da pirâmide da distribuição de rendimentos, ou é invertida, será outra questão (Esping-Andersen 1997, 261). Para isso, há que primeiro compreender quais os pressupostos subjacentes a essa mesma equidade para, depois, poder avaliar os seus efeitos redistributivos.

Para a análise da despesa e redistribuição nas pensões, haverá que considerar que a redistribuição pode operar em três dimensões principais, muitas vezes negligenciadas, tais como o acesso a serviços essenciais, a diminuição da pobreza e a correção das desigualdades (Andersen e Myles 2008). As duas últimas referem-se à redistribuição que incide na variável rendimento. É essa que aqui importa, pois, o âmbito desta análise são as pensões do sistema de segurança social.

A literatura, embora não consensual, aceita a distinção entre equidade inter-geracional, assente no princípio da solidariedade que constitui a base dos sistemas de pensões de repartição, segundo a qual a geração dos ativos paga a reforma à geração dos idosos, e equidade intra-geracional, assente no princípio da redistribuição, isto é, transferências dos que estão em melhor posição para os que estão em pior situação. Embora, neste último caso, o seu principal campo de aplicação seja o sistema tributário, o que se traduz comumente por progressividade fiscal, também nos sistemas de segurança social temos exemplos da aplicação do princípio de equidade inter-geracional, designadamente por discriminação positiva no acesso a determinados serviços sociais e montantes relativos das prestações sociais.

Do mesmo modo, a redistribuição é entendida como podendo ser horizontal e vertical, o que, *grosso modo*, pode ser aceite como correspondendo à equidade horizontal e vertical, respetivamente, isto é, transferências entre os mesmos membros de um mesmo escalão etário e transferências entre membros de escalões etários diferentes.

Na literatura, parece existir um relativo consenso em torno dos tipos de equidade, enquanto sinónimos de redistribuição. Nicholas Barr, uma das referências fundamentais, estabelecia três tipos de redistribuição fundamentais no sistema de pensões, que eram a *vertical*, assente nas transferências dos jovens para os idosos; a *horizontal*, assente em transferências dos mais ricos para os mais pobres; a de *género*, com base nas transferências entre cônjuges, geralmente do homem para a mulher<sup>28</sup>, por via das pensões de sobrevivência<sup>29</sup> (Barr 1993, 225-227).

Na mesma linha, Francisco Nunes apresenta na sua tese uma tipologia da redistribuição assente em três tipos: horizontal; vertical e mista (Nunes 2005, 138-139).

A redistribuição *horizontal* comporta as prestações da componente de seguro social dos sistemas, assentes na solidariedade de base profissional, pois visam assegurar um rendimento de substituição perante as eventualidades associadas aos riscos profissionais, como são os casos da doença, invalidez, desemprego, entre outros. (Nunes 2005, 482). Por conseguinte, pode ser associada à equidade intra-geracional.

Por outro lado, a consideração da equidade inter-geracional das pensões é igualmente muito relevante, na medida em que os sistemas de repartição tendem a impor os custos do envelhecimento exclusivamente sobre os trabalhadores (Myles 2002, 170-171), porque são

---

<sup>28</sup> Existem pelo menos dois mecanismos que operam neste sentido: as diferenças na idade de aposentação, que favorecem as mulheres e, sobretudo, as diferenças ao nível da esperança de vida, uma vez que em média as mulheres vivem mais 6 -7 anos que os homens.

<sup>29</sup> Atualmente a ‘questão social’ não é a vulnerabilidade das mulheres mas antes a generalização do emprego feminino, que tem, inclusive, suscitado a discussão da necessidade de pensões de sobrevivência.



estes quem suporta os encargos com os atuais pensionistas, o que colide com os princípios de ‘Musgrave’, segundo os quais deve ser assegurado um equilíbrio entre contribuições e/ou benefícios, de modo a não alterar a relação entre salário e pensão nas diferentes gerações (Esping-Andersen e Palier 2009, 35). No fundo, é defendido o estabelecimento de uma taxa de benefício fixa e o ajustamento permanente das contribuições às variações da esperança média de vida, repartindo os custos entre ativos e pensionistas.

A redistribuição *vertical* comporta todas as prestações que têm por objetivo alterar a distribuição do rendimento, operando uma transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres, representando, por isso, um esforço da sociedade para a redução da pobreza e das desigualdades na repartição do rendimento (Nunes 2005, 482). No fundo, trata-se da resposta das políticas públicas, sobretudo, do sistema fiscal, mas não só, para minorar a pobreza e as disparidades de rendimentos entre os cidadãos. Daí que possa ser também considerada como equidade intra-geracional (Esping-Andersen e Palier 2009, 112-114).

A redistribuição *mista* pretende conciliar numa só prestação social o princípio da universalidade e seletividade, visando beneficiar em termos relativos, através de critérios de discriminação positiva, os indivíduos de menores recursos (Nunes 2005, 482). Constituem exemplos de redistribuição mista as prestações familiares como *Abono de Família* e complementos de pensão como o *Complemento Social para Idosos*.

Sistematizando, no caso das pensões, a redistribuição ocorre em três níveis. Fala-se de redistribuição horizontal no quadro de uma mesma geração – entre quem morre antes e quem chega a reformar-se e, dentro do grupo dos pensionistas, entre os que vivem menos e os que vivem mais, assim como e os que têm ou não cônjuges; a redistribuição vertical ocorre entre gerações, – entre os mais ricos e os mais pobres, através da progressividade do sistema de tributação fiscal das pensões (a tributação fiscal não depende diretamente da segurança social, mas afeta o montante líquido das pensões, comportando efeitos distributivos que não poderão ser ignorados), estabelecimento de pensões mínimas financiadas, com recurso a impostos, e taxas contributivas degressivas dentro do sistema previdencial; a redistribuição entre grupos (geralmente de base corporativa) situa-se entre beneficiários de diferentes subsistemas, dadas as diferenças ao nível das regras contributivas, assim como da atribuição de montantes de benefícios - o caso mais elucidativo é a diferença ainda existente entre as pensões do setor privado (RGSS) e as do setor público (CGA), o que é revelador da prevalência da lógica corporativa.

## ANÁLISE DA INTRODUÇÃO DA REDISTRIBUIÇÃO NA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

---

A criação dos ‘regimes não contributivos dentro do sistema de seguro social foi uma evolução histórica ‘natural’, no âmbito do processo de desenvolvimento do sistema de *Segurança Social*, através de discriminações positivas de prestações e/ou isenções contributivas, em função dos objetivos das políticas públicas (Mendes 2005, 105) e no fundo, esta foi uma tendência decorrente da maturação do próprio sistema, que começou por prever, primeiro, a proteção dos principais riscos sociais (cobertura material); numa fase posterior, prosseguiu objetivos de universalidade para todos os trabalhadores e, mais tarde, para os cidadãos (cobertura pessoal). Por último, e mais recentemente, procura assegurar princípios de equidade com vista à diminuição da desigualdade de rendimento e igualização de oportunidades para os mais desfavorecidos.

No que se refere ao sistema de pensões, em Portugal, a redistribuição operou em três domínios: *i*) inclusão no regime contributivo de trabalhadores com carreiras muito curtas ou especiais, como os trabalhadores rurais (1969); *ii*) criação e extensão dos benefícios do regime não contributivo (1976); *iii*) incorporação dos subregimes especiais, criados após 1974, no regime geral, nomeadamente, com taxas contributivas inferiores (Mendes 2005, 121).

No que se refere ao ordenamento jurídico do sistema de Segurança Social, a análise das Leis revela que apenas em 2002 é introduzido o conceito de redistribuição do tipo de solidariedade intrageracional no sistema de pensões previdencial. Na Lei de Bases da Segurança Social de 1984 não era feita qualquer referência.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35/2002, é referido que: “O presente diploma constitui igualmente um importante marco do ponto de vista do aprofundamento do princípio da solidariedade, designadamente da solidariedade no plano laboral, pois que, pela primeira vez, se introduzem verdadeiros mecanismos redistributivos no âmbito da protecção de base profissional, *maxime* no apuramento das respectivas prestações. Com efeito, a fórmula de cálculo ora instituída, em especial no que concerne à taxa de formação global das pensões, obedece, também ela, ao princípio da diferenciação positiva, aplicando-se taxas regressivas de formação da pensão aos diferentes escalões de rendimentos definidos no presente diploma, privilegiando-se ainda as carreiras contributivas mais longas. Desta forma se torna possível

que a taxa de formação atinja 92% da remuneração de referência, ao invés do que sucede actualmente, em que a mesma conhece o limite máximo de 80%.” (Decreto-Lei n.º 35/2002).

Deste modo, a introdução de um propósito redistributivo de solidariedade intra-geracional na fórmula das pensões representaria uma rutura com a Lei de Bases da Segurança Social de 2000.

## DEBATE TEÓRICO EM TORNO DA REDISTRIBUIÇÃO NA SEGURANÇA SOCIAL

---

Tal como foi mencionado anteriormente, a perspetiva aceite na literatura sobre o caso português radica no facto de a previdência social do Estado Novo não prefigurar o *Welfare State*, que só emergiu depois de 1974, ao iniciar-se então o ciclo da segurança social universal, assente nos direitos dos cidadãos (Pimentel 1999, 508), sendo de destacar igualmente a consagração dos direitos sociais na *Constituição* da República (1976), assim como a criação do *Serviço Nacional de Saúde* (1979).

Numa perspetiva funcionalista, ainda que não contraditória com a perspetiva política anterior, poder-se-ia igualmente questionar se não seria antes a universalidade dos sistemas de segurança social que define o Estado-Providência, já que é a existência de benefícios e beneficiários que consubstancia o Direito. Por isso, mesmo os regimes autoritários desenvolveram sistemas de *Segurança Social*, tal como se verificou em Portugal durante o Estado Novo (Lucena 1976, Maia 1984, Guibentif 1997, Cardoso e Rocha, 2003, Carolo e Pereirinha 2010).

Por conseguinte, embora o Estado Novo não tenha sido um Estado-Providência e a lógica da segurança social só tenha substituído a lógica de assistência e de previdência social nos anos 70 (Pimentel 1999, 492) ou com a *Reforma da Previdência Social de 1962* (Lucena 1976, Carolo 2006), há que tomar em linha de conta os avanços ocorridos, tanto ao nível institucional, como ao nível da extensão dos benefícios, tanto mais que algumas dessas medidas não só se revestiram de propósitos de justiça social, pelo menos, ao nível do discurso político, como consubstanciaram transferências redistributivas, como foi o caso da extensão da *Previdência* aos rurais, em 1969, ou o início da universalização dos serviços de saúde e cuidados materno-infantis encetados no início da década de 70, conforme foi evidenciado na análise da evolução da despesa social.

Alguns debates na Assembleia Nacional, bem como o Parecer da Câmara Corporativa sobre a Reforma da Previdência, de 1961, permitem um retrato ilustrativo da importância destes temas à época.

Embora alertasse contra o papel dirigista, «avassalador» e «esterilizante» do Estado, o subsecretário de Estado da Assistência Social, José de Melo e Castro, apresentou o argumento do «sinal dos tempos» para justificar a colaboração entre a *assistência* e a *previdência social*.

Ou seja, desejava-se, na realidade, a substituição progressiva da primeira pela segunda, pois, segundo as palavras do subsecretário de Estado, cabia «mal com a nossa era de segurança social, de direito à educação, ao trabalho e a saúde a chamada distribuição das sopas», a qual já tivera «a sua oportunidade e a sua beleza num quadro de caridade conventual» (Pimentel 1999, 504).

No debate<sup>30</sup> foi aflorada por alguns a possibilidade de transformar o sistema de previdência social num sistema de segurança social reconhecendo-se ao mesmo tempo no *Parecer* que a falta de redistribuição era uma limitação do sistema de proteção social à época, quando não vigorava em Portugal o conceito de assistência pública como redistribuição obrigatória do rendimento social, a fim de satisfazer as necessidades de subsistência individual e familiar (Pimentel 1999, 505).

Respondendo às críticas dos que consideravam que se deveria ir mais longe na reforma da *Previdência Social* corporativa e adotar um sistema de *Segurança Social* generalizado, abrangendo toda a população e cobrindo integralmente todos os riscos, era referido no mesmo *Parecer*, confundindo os conceitos de segurança e de previdência social, que «a previdência total seria a imprevidência geral» (Pimentel 1999, 505-506).

No *Parecer*, a *Câmara Corporativa* considerou ainda a noção de Segurança Social assente no reconhecimento do dever da sociedade de apoiar o indivíduo e a família, quando se verificasse desequilíbrio grave entre as necessidades individuais e familiares e os meios de as satisfazer causado por riscos — maternidade, doença, invalidez ou morte — que determinassem a interrupção ou o fim dos meios de subsistência. Era, assim, objetivo da segurança social a prevenção dos riscos sociais e a reparação ou eliminação das suas consequências através de «rendimentos de substituição» — prestação em dinheiro, bens ou serviços ligados à profilaxia da doença, organização de serviços de medicina do trabalho e à prevenção de acidentes e de doenças profissionais (Pimentel 1999, 506).

Entre os responsáveis dessas instituições, o contacto com a miséria começou a modificar a mentalidade «caritativa» de alguns e, a partir da década de 50, começou também a surgir um pensamento que, em vez da «distribuição de sopas», defendia a ligação da assistência pública à previdência social, início de um caminho que desembocaria na remodelação do sistema de previdência e na discussão sobre segurança social (Pimentel 1999, 507).

---

<sup>30</sup>*Diário das Sessões da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa*, suplemento ao n.º 4, VII Legislatura, 18 de Dezembro de 1961 («Proposta de lei sobre remodelação da previdência social», 180-184) e 19 de Dezembro («Estatuto da Saúde e Assistência», 132-133).

Segundo esta perspetiva, diferentemente dos países com regime liberal, onde, no final da segunda guerra, muitos benefícios sociais deram origem ao Estado-Providência, em Portugal as poucas *benesses* sociais — por exemplo, as licenças de parto, a assistência à família e o abono familiar — introduzidas pelo Estado Novo não prefiguraram o *Welfare State*, que só emergiu depois de 1974, ao iniciar-se então o ciclo da segurança social universal, e assente nos direitos dos cidadãos (Pimentel 1999, 508).

Porém, mesmo aceitando como inquestionável esta premissa, os dados apresentados permitem igualmente concluir que, tanto a evolução institucional como os progressos ocorridos na cobertura pessoal e material, foram semelhantes aos dos países desenvolvidos.

## O PAPEL DO ESTADO NA REDISTRIBUIÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

---

No que se refere ao papel do Estado na redistribuição da segurança social há essencialmente três tipos de atuação que importa destacar: o financiamento, objetivos económicos, e responsabilidade corporativa.

Até 1977, a *Previdência* não dizia respeito ao Estado, na medida em que era financiada exclusivamente por contribuições dos empregadores e trabalhadores, embora o Estado tivesse o encargo com prestações sociais dos seus funcionários.

Contudo o desenvolvimento do sistema e a expansão das funções do sistema de *Segurança Social*, enquanto dispositivo fundamental de solidariedade e redistribuição de rendimentos, poder-se-á demonstrar que o *Regime Não Contributivo* foi financiado pelo *Regime Contributivo* (Carreira 1996, quadro 20), pelo que “quase todo esse esforço assentou sobre os trabalhadores por conta de outrem” (Marques 1997, 154) - em rigor, também, por contribuições sociais dos empregadores.

Também no *Livro Verde* é destacado o aproveitamento do Estado no financiamento do sistema, referindo o não cumprimento do previsto na Lei de Bases de 1984, que estabelecia que as despesas com os regimes não contributivos, ação social e administrativas, fossem financiadas pelo orçamento do Estado e não pelo fundo previdencial. Por conseguinte, com base nos dados do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), só no período

correspondente aos anos de 1985 a 1995, a dívida acumulada pelo Estado atingiu os 6017,5 milhões de Euros (CLBSS 1997, 93).

A par dos problemas de financiamento, existiam também défices de efetividade do próprio sistema de segurança social, designadamente no que se refere à recolha das contribuições. Embora, em 1989, a TSU fosse de 35,5%, de facto, o seu valor real era de cerca de 15,4% (Mendes 2005, 121), o que é bem elucidativo dos enviesamentos do sistema e dos efeitos dos regimes especiais na sustentabilidade financeira do sistema.

Simultaneamente, segundo o IGFSS, neste mesmo período, a dívida acumulada, relativa ao não pagamento de contribuições declaradas, foi de 1688,4 milhões de Euros, com referência a preços de 1996 (CLBSS 1997, 95).

Para além do aproveitamento das receitas e saldos do sistema previdencial, a segurança social foi, por vezes, um instrumento ao serviço dos governos para promover outros objetivos económicos. Neste sentido, Fernando Marques refere que o Estado foi responsável pelo “desvirtuamento do papel da Segurança Social”, sobretudo, através do uso de prestações sociais, como o subsídio de desemprego e as reformas antecipadas, para apoiar a reestruturação de determinados setores económicos (Marques 1997, 72-78), o que configura um exemplo de que “o próprio Estado se viciou na manipulação do sistema”, ou seja, a segurança social utilizada para outros fins, como a reconversão de setores de atividade (CLBSS 1997, 185).

Por tudo isto, não parece legítimo afirmar que a *Segurança Social* esteja em crise, muito menos em falência financeira, sendo antes de destacar o extraordinário desempenho do sistema, ao incorporar todas as evoluções institucionais descritas nesta secção (Marques 1997, 154-155).

Na medida em que o Estado é também um empregador, a sua responsabilidade deverá ser igualmente analisada, dado o seu papel na gestão da CGA e ADSE, ou seja o subsistema de pensões dos funcionários públicos e respetivo regime especial de acesso aos cuidados de saúde.

Os dados da expansão do sistema - número de beneficiários, despesa social, correspondente acréscimo das transferências provenientes do Orçamento do Estado (TOE) – , permitem sustentar que a despesa com a CGA se tornou um problema de sustentabilidade das finanças públicas, mas também de equidade entre pensionistas do setor público e do setor privado.

Vários autores alertaram para o problema em apreço. Correia de Campos, referiu que desde a democratização em 1974, o número de funcionários públicos quadruplicou e que, por

sua vez, a despesa com *CGA* aumentou em 106% seu peso no PIB, em apenas dez anos, entre 1985 e 1995 (Campos 2000, 87), o que confirma a ideia defendida por Bruto da Costa, em 1986, sobre a importância do setor público na explicação do crescimento da despesa social pública.

Os dados apresentados, de forma resumida na tabela seguinte, permitem constatar o aumento expressivo, tanto do número de beneficiários, que mais do que quadruplicou desde 1985, como, sobretudo, da componente da despesa financiado pelo *Orçamento de Estado* (TOE), que passou de cerca de 4 milhões de euros, em 1975, para 2 mil milhões, em 2000. De salientar que, mesmo face a 1995, em apenas cinco anos, o financiamento do Estado duplicou.

Tabela 12: Evolução institucional da Caixa Geral de Aposentações

Anos	Pensões		Despesa
	Segurança Social	Caixa Geral de Aposentações	TOE
1960	56.296,0	63.290,0	1.724,8
1970	187.297,0	73.510,0	2.334,4
1975	861.705,0	81.705,0	4.189,9
1980	1.656.147,0	125.654,0	32.903,1
1985	1.940.896,0	194.178,0	143.535,4
1990	2.202.255,0	253.562,0	230.081,0
1995	2.364.250,0	363.814,0	1.162.199,1
2000	2.480.268,0	426.410,0	2.019.695,0

Fonte: PORDATA 2014.

No entanto, no âmbito da redistribuição operada pelo sistema de pensões da segurança social, o melhor indicador de progressividade ou regressividade das pensões é a taxa de substituição do salário pela pensão. Já em 1996, Medina Carreira tinha destacado a diferença de prestações entre a *CGA* e a *Segurança Social* (RGSS) no período entre 1960 e 1992 (Carreira 1996: quadro 25), problema que foi retomado nos trabalhos preparatórios da *Reforma da Segurança Social de 2000*, ao ser referida a iniquidade no financiamento e nos montantes das pensões, quatro vezes superiores às do RGSS (CLBSS 1997, 81). A tabela seguinte descreve uma projeção, à época, do cálculo da pensão para um salário de 54 contos e um salário de 540 contos.



Tabela 13: Demonstração da regressividade das Taxas de Substituição em 1997

	<b>Trabalhador A</b>	<b>Trabalhador B</b>
Salário mensal (em contos)	54	540
Taxa Social Única (11%)	5.9	59.4
IRS	0	143.1
Salário Líquido	48.1	337.5
Pensão da Segurança Social	41.0	409.8
IRS sobre a pensão	0	61.5
Pensão Líquida	41.0	348.3
<b>Taxas de Substituição (Relação pensão líquida /salário líquido)</b>	<b>85.3%</b>	<b>103.2%</b>

Fonte: (CLBSS 1997, Quadro C. VIII)

O que se pode concluir é que, contrariamente ao que seria suposto, a desigualdade salarial é agravada na passagem à reforma, pois o trabalhador do salário de 54 contos deverá receber uma pensão equivalente a 85,3% do salário, enquanto um trabalhador com um salário de 540 contos poderá vir a receber uma pensão equivalente a 103% do seu salário. Este agravamento, ainda que resulte, em parte, do efeito fiscal do regime de tributação das pensões, constitui a demonstração da regressividade operada pelo sistema de pensões.

Consequentemente, o pressuposto da unificação/uniformização entre regimes constituía o centro das recomendações da Comissão da Reforma da Segurança Social. Daí que a CGA tenha sido fechada a novos membros, desde 2003, embora tivesse mantido as obrigações para com todos os seus subscritores (CLBSS 1997, 79), com as consequências que hoje são conhecidas e que determinaram a sucessão de reformas e alterações desde 2005, sem, todavia, ter sido encontrada uma forma de resolver de vez esta questão. Segundo uma auditoria do Tribunal de Contas, levada a cabo em 2012, as despesas com pensões da CGA deverão prolongar-se até 2050, e apenas em 2020 se verificará uma inflexão no crescimento dessa despesa.

### *Explicações acerca do Padrão Redistributivo*

Sobre a redistribuição na evolução histórica do Estado-Providência em Portugal, foram identificadas duas teses contraditórias que se considera relevante confrontar. Referimo-nos à

tese da *limitação de recursos* e à tese da *redistribuição excessiva*, que de seguida serão apresentadas.

A primeira tese referida, de cariz conservador, e, provavelmente, a mais antiga, é a de Medina Carreira, para quem as limitações do Estado-Providência em Portugal se devem, sobretudo, ao fraco nível de desempenho económico (PIB, taxa crescimento económico, nível dos salários), acrescido dos constrangimentos relativos aos encargos com dívida pública (Carreira 1996, 470), os quais condicionaram a oportunidade de novos investimentos sociais e, desde 2010, determinaram as opções de cortes na despesa social pública – efeitos da crise.

Numa outra perspetiva, para Ribeiro Mendes, “(.) o paradoxo do nosso Estado de Bem-Estar se manifesta na integração na Segurança Social, sob uma condição de elegibilidade contributiva puramente simbólica, de milhões de activos à beira da idade da reforma, anteriormente excluídos da previdência. [...] mas escancarou-se a porta ao redistributivismo ‘hiper-Beveridgiano’, pois não se cuidou de quaisquer condições de recursos nesta operação social, nem da adequada fonte de financiamento.” (Mendes 2005, 124).

Todavia, o propósito desta investigação foi, precisamente, enveredar por dimensões ainda não analisadas nos estudos existentes, de modo a responder às contradições que subsistem. Assim, sendo indiscutível a validade da primeira perspetiva na explicação das baixas pensões, como explicar a excessiva generosidade, tendo presente a falta de recursos? Será o caso português a confirmação da premissa de Lindert, segundo a qual quanto maior for a desigualdade, menor será a propensão para a redistribuição? Já que no que se refere à segunda, pese embora a razoabilidade do argumento da redistribuição excessiva, esta ignora o mecanismo de redistribuição intra-geracional que é intrínseco ao sistema de pensões.

O défice de efetividade é outra das variáveis complementares na explicação do padrão redistributivo, e poderá ser exemplificado pela existência de inúmeros regimes especiais, que, por conseguinte, se traduziram numa fraca receita do sistema. Daí que, embora a TSU estivesse estabelecida nos 35,5%, o seu valor real fosse de apenas cerca de 15,4% (Mendes 2005, 121).

Este aspeto é elucidativo dos enviesamentos do sistema e dos efeitos dos regimes especiais na sua sustentabilidade financeira. Por sua vez, como explicação da existência de tantos regimes especiais, o mesmo autor avança que este fenómeno está relacionado com as flutuações políticas em consequência dos numerosos governos de 1974 a 1984, que foram adoptando medidas avulsas (Mendes 2005, 118) e, presume-se, de base clientelar.

Por último, e não menos relevante, importa considerar as “Sobrevivências Corporativas”<sup>31</sup>. Independentemente da validade deste argumento, parece evidente que as causas têm antecedentes históricos, porventura, de cariz mais estrutural e, por isso mesmo, também mais enraizados, pelo que será importante retomar as teorias sobre o desenvolvimento do Estado-Providência em Portugal, como sejam o “Corporativismo” (Lucena 1976b), o qual sobreviveu até à atualidade, através de inúmeras reconfigurações institucionais, o que, por consequência, foi impeditivo de um sistema unificado, universal e, potencialmente, mais eficaz na proteção social (Carolo 2006).

Daqui decorre que a herança corporativa da dicotomia entre a *Assistência* e a *Previdência* (Santos e Ferreira 2001, 191) constitua, porventura, um dos fatores explicativos do que se pode considerar como a prevalência de uma perspetiva *bismarckiana* de preservação do *status* no desenvolvimento do sistema de segurança social em Portugal, ainda que fundamentada numa alegada equidade contributiva, mesmo que nalgumas situações, seja regressiva (CLBSS 1997).

Este traço não constitui uma originalidade do caso português, pois a história mostra-nos que o maior problema no desenvolvimento dos Estados-Providência do pós II Guerra Mundial foi terem dado maior relevância à manutenção de rendimento *per se* do que a uma política de oferta de emprego (Esping-Andersen 1997, 261).

### *O Reconhecimento do Problema das Iniquidades e Regressividades*

Em 1995, antes do processo de discussão da Reforma da Segurança Social em 1997, já Ribeiro Mendes identificava algumas iniquidades. No plano institucional, a CGA e Segurança Social apresentavam diferenças significativas em função das diferentes formas de cálculo das pensões, cobertura de riscos, regras de acesso (taxa de substituição, tempo de serviço, subsídio de doença, ADSE). Relativamente ao cálculo das pensões, as carreiras ascendentes eram valorizadas, conseguindo taxas substituição acima dos 100%, revelando uma fraca relação das contribuições com benefícios recebidos. Por último, o regime fiscal especial de tributação das pensões agravava a desigualdade de rendimento na passagem à reforma (Mendes 1995).

---

<sup>31</sup> Título usado por Vital Moreira, Jornal *Público*, 2006.

Por conseguinte, em termos de diagnóstico dos problemas, a *Comissão do Livro Branco para a Reforma da Segurança Social* constituiu o alerta mais consistente em relação às regressividades presentes no sistema de *Segurança Social* em Portugal. Logo no primeiro relatório do *Livro Verde*, lançado para a discussão pública em 1997, é feita referência à desigualdade e ineficiências crescentes, dado o sistema de repartição estar a tornar-se progressivamente inequitativo e regressivo (CLBSS 1997).

A principal iniquidade prende-se com o facto de os beneficiários das pensões mais altas viverem mais anos do que os que têm pensões mais baixas e, por isso, recebem reformas por mais tempo, logo o benefício que retiram do sistema de segurança social é superior, face àqueles com esperança de vida mais reduzida, assim como a despesa social é maior com os beneficiários que, por razões de equidade, menos precisariam (ver *wealth pensions* OCDE 2009 e 2013).

Quanto às regressividades, foram identificados três problemas. Primeiro, a fórmula exigia períodos de contribuição curtos (máximo de 15 anos), o que leva a um desincentivo das contribuições nos anos anteriores e, até, a manipulações do sistema, ou mesmo fraudes, já que alguns contribuintes optam por declarar nos últimos anos rendimentos mais elevados. Em segundo lugar, taxas de substituição eram degressivas. Devido ao tratamento fiscal mais benévolo, os pensionistas com pensões mais elevadas são beneficiados, dado que as taxas de substituição líquida (relação entre o último salário líquido e a primeira pensão líquida) são maiores para os rendimentos mais elevados. Por fim, os salários mais elevados têm acréscimos médios superiores aos salários mais baixos, uma vez que a fórmula, ao contemplar os últimos anos, beneficia os salários mais elevados e a progressão na carreira. (CLBSS 1997, 100-103).

Algumas destas recomendações foram posteriormente retomadas por Ribeiro Mendes, Secretário de Estado da Segurança Social, aquando da *Comissão do Livro Branco*. Num artigo de sua autoria, este autor identificou a persistência de importantes lacunas no sistema de proteção social, pela insipiência do desenvolvimento do sistema e pela emergência de novos riscos sociais; défices de equidade, apesar da evolução realizada, no sentido da universalidade e do tratamento equitativo dos beneficiários; dificuldades de sustentabilidade financeira do regime geral da segurança social e respetivo sistema de pensões (Mendes 2005, 135-136).

Foram ainda referidas as iniquidades relativas ao financiamento da *Segurança Social* através do IVA social (CLBSS 1997, 181), efeitos perversos associados às bonificações fiscais nos PPR (*idem*, 191) <sup>32</sup>.

Relativamente às reformas necessárias e recomendações avançadas, a *Comissão do Livro Verde* apresentou propostas, em 1997. Dessas propostas constavam: o aumento da idade de reforma; o prolongamento do período de referência base (carreira completa) para determinação da pensão; a complementaridade do 2º pilar através da introdução do regime complementar de capitalização, mandatório ou voluntário; e a criação de limites máximos de pensão, considerando-se que *plafonamento*<sup>33</sup> pode reduzir ou eliminar muitas destas iniquidades”, com vantagens para a sustentabilidade futura da segurança social pública, embora com problemas de diminuição da receita numa primeira fase (CLBSS 1997, 104-107).

Atualmente, em 2013, no contexto da crise económica e das obrigações decorrentes do PAEF, o Governo, no Relatório do Orçamento do Estado para o ano de 2014 (Ministério das Finanças 2013), reconhece que existe uma “histórica disparidade de benefícios entre os aposentados da CGA e os reformados do RGSS”; uma “desproporção entre o esforço contributivo que foi pedido no passado aos atuais aposentados da CGA e as prestações que recebem”, e que isso se reflete no desequilíbrio financeiro do sistema: “O esforço exigido aos atuais subscritores no ativo que as suportam [pensões atuais] face à expectativa do valor futuro da pensão que irão receber, sem esquecer que a diferença entre as contribuições e a prestações asseguradas pela CGA tem que ser financiada por aumento de impostos (ou dívida)” (Ministério das Finanças 2013, 58).

---

<sup>32</sup> Existem ainda outros exemplos de iniquidades: taxas de substituição líquidas do subsídio de desemprego; tributação dos rendimentos do trabalho face aos rendimentos auferidos pelo RSI; benefícios fiscais associados aos PPR, ou mesmo as taxas moderadoras no acesso aos cuidados do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

<sup>33</sup> O *plafonamento* contributivo existiu até 1973, foi revogado em 1974, mas, novamente, consagrado na *Lei de Bases da Segurança Social* de 1984 (Lei 28/84) (Neves 2001, 526-527), embora nunca tenha sido implementado (Mendes 2005, 119).

## *Parte 3*

---

### *A Reforma da Segurança Social de 2007*

---

---

*(...) the operational meaning of social security and the settlement of what an adequate level of welfare provision entails is always a “moving target”.*

Steffen Mau e Benjamin Veghte 2007, 13.

## VII

### A REFORMA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2007

#### CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE DA SEGURANÇA SOCIAL

---

A primeira questão que parece impor-se diz respeito à clarificação da existência, ou não, da crise da Segurança Social, do seu caráter e extensão. Para melhor compreensão deste problema, será relevante questionar se essa crise será conjuntural, decorrente de um problema de crescimento económico, pelo que poderá ser progressivamente suplantada, ou se será, antes, uma crise estrutural, cuja resolução vai para além do crescimento económico. Neste sentido, será necessário contextualizar este fenómeno, no âmbito do processo histórico de desenvolvimento do Estado-Providência.

Tal como foi referido na *Introdução* deste trabalho, os fatores de reforma e desafios do sistema de segurança social são os mesmos do Estado Providência. Todavia, este efeito de maturação do sistema era esperado há muito. Já, em 1975, Wilensky considerava que “a haver uma variável principal na determinação da despesa social, seria a proporção da população idosa na população total” (Wilensky 1975, 47). Em função do efeito de maturação, já referido, poder-se-á mesmo verificar que alguns dos indicadores da crise do sistema são um efeito do sucesso do desenvolvimento do Estado Providência (Flora e Heidenheimer 1995, 5).

Na sequência do que vem sendo exposto, poder-se-á destacar que, à semelhança da crise do *Welfare State* e do envelhecimento, também o tema da Redistribuição não constitui um assunto novo, e, curiosamente, os sistemas de segurança social não só sobreviveram como até se expandiram. Considera-se, assim, que será neste contexto que deverão ser analisadas as reformas em curso, um pouco por todos os países, que, necessariamente, procuram fazer face à nova realidade demográfica do envelhecimento e consequente problema da pressão fiscal, em função do aumento do número de pensionistas sobre o número de trabalhadores, do aumento da esperança de vida e diminuição do emprego.

No que se refere aos sistemas de segurança social atuais, terá ficado demonstrado, na Parte 2, que o principal problema deriva do crescimento da despesa social, cujo principal encargo é constituído pelas pensões.

Perante os problemas identificados, importará avaliar a resposta das reformas. Por isso, no que se refere aos sistemas de pensões da Segurança Social, na sua grande maioria públicos e de repartição (*pay-as-you-go*), será de avaliar a forma como as reformas têm procurado equacionar os desafios, quer da sustentabilidade, quer da equidade.

Relativamente às possibilidades de reforma, face aos desafios e fatores de pressão que são inquestionáveis, importará salientar que há um enorme potencial para melhorar os sistemas existentes, seja por políticas de ajustamento (*recalibration*), seja por via exclusiva de uma redistribuição mais equitativa.

A nova realidade demográfica constitui um problema de ajustamento das variáveis intrínsecas ao sistema de pensões: a taxa e duração das contribuições individuais ou de toda a classe trabalhadora, conforme o regime seja de capitalização ou de repartição, face ao plano de benefícios, generosidade dos montantes e duração da atribuição das prestações. A deterioração do *ratio* demográfico tem implicações, sobretudo, nos sistemas de repartição, mas essa constitui, igualmente, uma vantagem deste sistema, relativamente aos de capitalização, pois, as possibilidades e margem para implementar reformas são muito maiores e não afetam os seus fundamentos. Assim, quanto maior for a deterioração daquele *ratio*, maior terá de ser a preponderância da componente atuarial, face à de repartição no sistema, o que poderá ser conseguido, através do aumento de contribuições, maior comparticipação do Estado, diminuição de benefícios, ou uma combinação de ambas as medidas.

Por conseguinte, para se poder falar em crise, será necessário que estejam esgotadas, quer as possibilidades de ajustamento endógenas, como as variáveis referidas, quer as exógenas, como as alternativas de financiamento, pelo que não haverá crise na segurança social, pelo menos enquanto for possível, e eleitoralmente aceite, o ajuste atuarial dos parâmetros para que o sistema possa continuar a funcionar, tal como até aqui.

Este é um debate ideológico, que não sendo novo, tal como explicitado na *Introdução*, só pode ser parte integrante do próprio sistema do Estado-Providência, tal como a crise do sistema de produção e organização social capitalista (Gough 1979); por isso, mesmo uma crise nos sistemas de pensões públicas não degenerará numa crise geral do Estado-Providência (Lindert 2004a, 208).



## REFORMAS DOS SISTEMAS DE PENSÕES DA SEGURANÇA SOCIAL

---

Parece inegável que os sistemas de pensões da *Segurança Social*, especificamente, enfrentam desafios de ajustamento muito exigentes, o que determina a necessidade da sua reforma. Reforma essa que constitui o cerne do presente trabalho de investigação.

No entanto, os sistemas de pensões são frequentemente citados como caso paradigmático de dificuldade e de resistência à mudança, assim como prova da resiliência do *Welfare State*. Nas obras de Pierson (1994 e 1998) e Bonoli (2001), os sistemas de pensões são estudados com o intuito de demonstrar a importância do efeito *path dependence* na análise das políticas públicas.

Em 2001, o artigo de Karl-Hinrichs (2000) teve um grande impacto, precisamente, por estabelecer a possibilidade de estarem a ocorrer mudanças relevantes, “*elephants on the move*”, ainda que o sistema de pagamentos, assim como os eventuais direitos diferidos das pensões, restrinjam, em muito, as opções de reforma exequíveis, o que só reforça a perspetiva de *path dependence*, até porque, em muitos casos, uma reforma estrutural (paramétrica, tal como definida por Pierson), implicaria um avultado investimento financeiro para a transição, logo, mesmo numa situação de crise, não parece ser favorável.

Esta combinação entre reformas, com diminuta possibilidade de serem aceites politicamente, e escassas opções técnicas constitui a dimensão que confere complexidade e transforma em desafio aliciante a análise das reformas dos sistemas de *Segurança Social*.

Segundo Pierson (1994), as reformas podem ser de diferentes tipos, de acordo com a sua natureza e alcance. Existem *reformas programáticas*: medidas que podem ser revistas no futuro (prazo de garantia, período de pagamento das prestações, taxas moderadoras) e *reformas sistémicas*: medidas que condicionam decisões futuras (modelo de financiamento, privatização).

Posteriormente, aquele mesmo autor, perante a crítica, que considerava que sob a designação de *reforma* se encontrariam fenómenos muito diferentes, e a limitação em avaliar as reformas como “Estado-Providência intacto” *versus* “Estado-Providência desmantelado”, apresenta uma nova tipologia: *remercadorização*, *contenção de custos* e *recalibragem*. Por *remercadorização*, são entendidas as medidas que visam promover incentivos de inserção no

mercado de trabalho, também designadas por políticas de inserção, e/ou restrição das alternativas a essa participação – ‘*workfare*’; *contenção de custos*, as medidas tendentes a conter crescimento da despesa e, em consequência, a reduzir défices públicos; *recalibragem*, as medidas tendentes a tornar os *Welfare States* mais resilientes, perante novas e crescentes procuras por provisão social (Pierson 2001).

Com esta abordagem, aquele autor pretendeu acentuar as diferentes experiências da tipologia dos três regimes de Estado-Providência (*welfare regimes*), face aos efeitos da *globalização*, em tempos de ‘austeridade permanente’ (Pierson 1994), o que, em plena crise, se poderá considerar bastante pertinente. Todavia, em qualquer reforma, é fácil encontrar evidência de todas aquelas dimensões, razão pela qual a diferença poderá estar nas diferentes combinações e ponderações, o que, ao mesmo tempo, é revelador das limitações metodológicas com que qualquer investigação se tem de confrontar.

Ainda que não sejam objeto de análise nesta investigação, mais recentemente merece ser destacada a dimensão da orientação pró-mercado das reformas (Kersbergen e Becker, 2002, 209), normalmente, mais conhecidas por políticas de ativação (Lodemele Trickey 2001), pois, em termos genéricos, visam reforçar os incentivos de inserção no mercado de trabalho nas condições e contrapartidas inerentes à atribuição das prestações sociais, o que acaba por ser relevante para contextualizar algumas das alterações introduzidas com a reformas dos sistemas de pensões, porque assentam nos mesmos pressupostos.

A realidade mostra que considerar um sistema de *Segurança Social* sem reformas é meramente contrafactual, uma vez que estes têm estado sujeitos a várias alterações ao longo dos tempos (Oller 1995, 12), pelo que as reformas são frequentes, o que varia é, precisamente, o seu alcance.

Se já antes da crise, em clima de “austeridade permanente” (Pierson 1998), estava prevista a inevitabilidade dos ajustamentos – *retrenchment* -, atendendo ao irreversível contexto de maturação dos sistemas de pensões, com aumento do *ratio* de dependência do número de ativos sobre o número de pensionistas, apenas existirão duas reformas possíveis: reduzir benefícios ou aumentar contribuições. Uma vez que a última, segundo a doutrina económica, será aquela que afetará mais diretamente o emprego e a competitividade das empresas, pelo aumento dos custos associados ao fator trabalho, será de prever que a primeira venha a ser a reforma dominante.

Dentro destes, existem, pelo menos, três níveis de diminuição dos benefícios, que são os cortes na fórmula de cálculo, o aumento da idade para aceder à reforma e as restrições nas condições de elegibilidade (por exemplo, condição de recursos para beneficiar das pensões

mínimas). Contudo, qualquer destas medidas implicará riscos políticos que os governos procurarão ‘contornar’, através de complexas conjugações de argumentos (Oller 1995)<sup>34</sup>.

De um ponto de vista estritamente teórico, na perspectiva da economia política, será de esperar um aumento da redistribuição, de forma a minorar os efeitos das perdas associadas ao corte nos benefícios, uma vez que o *ratio* de dependência da população idosa não poderá ser alterado, mas o nível de redistribuição intra-geracional poderá sê-lo. Considera-se que, pelo menos, no curto prazo, o *ratio* de dependência da população idosa apenas poderia ser passível de sofrer alterações, se passasse a existir uma forte política de captação da imigração e um forte incentivo à natalidade.

Em relação às pensões mínimas, o autor antes mencionado avança, mesmo com 15 anos de antecipação, que será de esperar que a evolução das pensões mínimas seja mantida ao nível da inflação, enquanto as pensões médias tenderão a ser progressivamente reduzidas, convergindo, a seu tempo, com as pensões mínimas (Oller 1995, 12).

### *Alcance das reformas – análise das 3 dimensões*

Conforme foi já apresentado, constrangimentos de ordem económica têm sido o principal fator a favor da reforma dos sistemas de pensões. Todavia, paradoxalmente, estes têm acabado, igualmente, por limitar, quer as opções, quer as probabilidades de reforma.

Esta é uma dimensão incluída na matriz de Starke (2008), fundamentada nos inúmeros estudos que destacam que, do ponto de vista institucional, uma transição de um sistema de repartição (*pay-as-you-go*) para um sistema de capitalização, mesmo a existir uma maioria política capaz de promover essa transição, seria quase impossível, dados os enormes custos financeiros que tal envolveria (Pierson 2004). Embora esses custos, no período de transição, pudessem ser suportados através de uma eventual emissão de dívida pública de longo prazo, que não fosse considerada no défice do Orçamento do Estado, a realidade da situação financeira da maior parte dos países, com défices elevados, tornaria esta opção praticamente impossível.

Assim, quanto menor for a sustentabilidade financeira do sistema de repartição, maiores serão os encargos com a necessária transição para um sistema de capitalização, logo, maior será a propensão para a sua continuidade. Neste contexto, o sistema ficaria refém de si

---

<sup>34</sup> O autor vai mais longe ao afirmar que qualquer tentativa de incrementar a transparência do sistema nesta sua fase histórica, está condenada ao fracasso (Oller 1995, 12).

próprio, pelo menos, até à criação de um mecanismo que possibilitasse a injeção das receitas equivalentes às contribuições do longo período de transição, no sentido de assegurar aos pensionistas as condições atuais, ou as equivalentes às do esquema de repartição entretanto reformado.

Do mesmo modo que no plano político, dadas as enormes vantagens de ordem económica – *Welfare State as a free-lunch* (Lindert 2003) -, não será razoável admitir que qualquer governo queira prescindir dos seus sistemas de segurança social públicos, a menos que não tenha alternativa, no que respeita ao seu financiamento (Myles 2002, 14).

Por conseguinte, apesar de essa eventual transição levantar dificuldades, também no domínio da equidade social (Esping-Andersen e Myles 2008), parece evidente a validade da perspetiva funcionalista, designadamente a teoria da *Burocracia* e do *Institucionalismo*, para a explicação da resiliência dos modelos de financiamento de repartição (*pay-as-you-go*), caraterísticos da maioria dos sistemas de segurança social.

Consequentemente, a perspetiva de uma eventual reforma mais radical, que basicamente visasse substituir os sistemas de pensões de repartição (*pay-as-you-go*) por sistemas de capitalização, apenas seria defendida por uma minoria política, já que, nos sistemas de repartição, pelo menos, em teoria, todos obteriam uma taxa de benefício superior às contribuições, pois, beneficiariam do *ratio* demográfico (ainda) favorável entre ativos e pensionistas. E mesmo que pudesse vir a existir uma maioria política, capaz de defender e implementar tal reforma, do ponto de vista institucional, a transição para um sistema de capitalização implicaria avultados custos de transição, que, embora pudessem ser suportados através da emissão de dívida pública de longo prazo, a realidade da situação financeira da maior parte dos países com défices orçamentais elevados tornam esta opção quase impossível. Deste modo, a probabilidade de uma reforma deste tipo vir a acontecer parece ser muito reduzida (Oller 1995, 8-9).

Tal como as reformas refletem o poder dos Governos para tornarem o sistema mais eficaz, a melhoria da equidade da redistribuição, através de reformas corretivas com enfoque nas desigualdades dentro do sistema de bem-estar, que além do seu significado normativo quanto à equidade, são, simultaneamente, a evidência de uma ineficiência económica, constituirá a alternativa para inverter as regressividades.

Em consequência, na análise das reformas da *Segurança Social*, a redistribuição constitui uma dimensão incontornável, ainda que a operacionalização das implicações distributivas da atual agenda neo-liberal de reforma, seja considerada complexa (Haggard e Kaufman 2008,185).

Até à crise financeira de 2008, poder-se-ia dizer que, por norma, a posição dos políticos, em relação à reforma dos sistemas de pensões, apenas poderia ser, essencialmente, conservadora, o que significava ser favorável à manutenção do *status quo*. Assim, tendencialmente, os governos parecem inclinados a preferir privilegiar reformas nas regras operacionais, na perspetiva de salvaguardar os princípios constitucionais dos sistemas de pensões, evitando, desse modo, os custos políticos que tal iniciativa potencialmente acarretaria.

A necessidade de o sistema ser mandatário prende-se com o facto de este ter sido construído numa lógica de solidariedade também intra-geracional, pelo que a probabilidade de existir uma maioria de votantes a reivindicar redistribuição ser potencialmente muito reduzida. Porém, as hipóteses de eliminar o carácter coercivo dos sistemas de pensões públicos são ainda mais improváveis (Oller 1995, 9).

No plano das opções políticas, geralmente, os Governos recorrem a medidas como o aumento discricionário das pensões mínimas, bem como o congelamento temporário das pensões mais elevadas, um dos mecanismos considerados mais eficazes para corrigir o enviesamento da proporcionalidade entre contribuições e benefícios, inerente à maioria dos sistemas de pensões, evitando assim levantar a questão da legalidade face aos ‘direitos adquiridos’.

## ENQUADRAMENTO DA REFORMA DE 2007

---

A Reforma da Segurança Social de 2007 em Portugal (Lei 4/2007) foi considerada um caso exemplar entre os países da OCDE e UE<sup>35</sup>, sobretudo, por ter sido realizada antes da crise e por ter contribuído para o reforço da sustentabilidade das finanças públicas<sup>36</sup>.

Por si só, estes dois elementos mereceriam uma análise mais profunda. Primeiro, por, alegadamente, ter sido uma reforma exemplar, no plano europeu, por enfrentar, com êxito, o

---

<sup>35</sup> Discurso do Comissário Europeu para o Emprego e Assuntos Sociais, Lászlo Andor, durante a apresentação do *Livro Verde sobre Pensões*, em 7 de Julho de 2010.

<sup>36</sup> Esta referência foi publicada nos jornais portugueses (ex. *Jornal de Negócios*, 8 Julho 2010, p. 29).

maior desafio colocado aos diferentes regimes de Estado-Providência, ou seja, assegurar a sustentabilidade financeira dos diferentes dispositivos de bem-estar social. Os sistemas de pensões da segurança social, nos países mais desenvolvidos, estão sob grande pressão, em consequência do efeito conjugado da nova estrutura demográfica, mais envelhecida com o aumento do desemprego, decorrente da globalização da economia e agudizado pela atual crise financeira.

O caso português parece, assim, constituir uma exceção, no âmbito do processo de reforma dos sistemas de pensões, um pouco por toda a Europa, ao ter reagido com antecipação ao reforço da sustentabilidade financeira, por ter evitado o debate em torno do aumento da idade de reforma, em contraste com países como Espanha, França e Alemanha, por exemplo.

Acresce, ainda, que, contrariamente ao que seria de esperar, e a avaliar pelas recomendações e reformas seguidas noutros países, não ter introduzido qualquer alteração no sistema de repartição público, do tipo ‘*pay-as-you-go*’, particularmente, a introdução de componentes de capitalização e/ou planos privados no sistema de pensões, na linha do modelo dos três pilares (público, corporativo, privado), preconizado pelo Banco Mundial (Martin e Whitehouse 2008), apesar de a possibilidade do *plafonamento* já estar consagrada na Lei, desde o ano de 2000, terá constituído uma assinalável diferença que importará procurar explicar.

Será, ainda, de relevar que todo este processo de reforma decorreu, ao contrário de outros países, como a França e a Itália, com uma inusitada paz social, a qual permitiu que uma reforma com cortes generalizados e substanciais nas pensões passasse sem contestação política digna de registo.

### *Os estudos da Reforma da Segurança Social em Portugal*

Conforme foi evidenciado na Parte 2, foram vários os estudos publicados sobre a sustentabilidade da segurança social em Portugal, sobretudo, entre 1995 e 2005. Contudo, os principais instrumentos de referência foram o *Livro Verde* e o *Livro Branco*, produzidos pela comissão de peritos, nomeada pelo Governo, logo em 1995, com a missão de desenhar uma proposta de reforma da segurança social – Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS).

Apesar de as recomendações daquela comissão de peritos não terem reunido consenso, mesmo entre os seus membros, havia um relativo consenso sobre o reconhecimento dos inevitáveis constrangimentos financeiros inerentes à evolução do sistema que apontavam para uma rutura financeira a médio prazo. A falta de consenso entre os membros daquela comissão levou a que o próprio relatório contivesse uma proposta alternativa, que chegou mesmo a ser publicada mais tarde.

Todavia, havia também a expectativa de que a necessidade financeira fosse uma oportunidade para uma reforma mais ambiciosa do sistema de segurança social: “Although ageing and the maturation of the system will inevitably drive the system into high deficits, the new reformed ‘pay-as-you-go’ framework will allow to create a significant time lag as well as a financial *buffer* needed to adopt and to finance the transition to a perhaps more ambitious reform” (Santos e Ferreira 2002, 19).

No âmbito da literatura internacional, o principal estudo comparativo realizado sobre ‘*Pension Politics*’ na Europa – (Immergut *et al.* 2007) – contém um capítulo sobre Portugal, realizado por duas investigadoras espanholas (Chuliá e Asensio 2007a), que descreve com algum pormenor as principais reformas ocorridas, mas apenas até 2005, não estando, assim, incluída a reforma de 2007. Provavelmente, este foi o único estudo realizado até agora, pelo que é necessário aprofundá-lo, sobretudo, ao nível dos fatores que condicionaram o curso dessas mesmas reformas ou tentativas de reforma.

Relativamente aos estudos sobre a *Reforma de 2007*, sendo o caso português relativamente conhecido no meio especializado, e até citado em relatórios internacionais, surpreende que não tenha havido maior atenção por parte dos investigadores nacionais, o que é visível pela escassez de investigação sobre este tema em Portugal, apesar de alguns artigos de Pinheiro e Cunha (2007), Clara Murteira (2008) e Carolo (2010), com exceção do estudo sobre a *Reforma da Segurança Social de 2007*, realizado por Pedro Rodrigues e Marvão Pereira, publicado logo em 2007 (Rodrigues e Pereira 2007).

Também ao longo deste processo de investigação, incluindo as entrevistas realizadas, e apesar do processo de Concertação Social, apenas foi encontrado um estudo prospetivo que serviu de fundamentação à discussão da *Reforma de 2007*, tendo sido apresentado aos parceiros sociais e publicado como “Anexo ao Acordo de Reforma da Segurança Social – Impacte das Medidas” (MTTS 2006a).

## *Antecedentes do Processo: as Reformas de 2000 e 2002*

Para abordar o processo que conduziu à *Reforma de 2007*, importará, em primeiro lugar, enquadrar essa reforma no processo histórico da evolução da *Segurança Social* em Portugal, de modo a identificar os traços comuns, assim como os distintivos, tanto mais que aquela parece constituir a reforma mais importante desde a Lei de Bases da Segurança Social em 1984.

A *Reforma de 2007* constitui a terceira tentativa no processo de reforma da segurança social que teve início em 1996 e resultou na primeira reforma em 2000, seguida, logo depois, pela reforma de 2002. Cada uma destas reformas deriva de diferentes orientações políticas, já que duas foram realizadas pelo Partido Socialista (PS) e uma pelo PSD em coligação com o CDS-PP. A essa análise se procederá nos capítulos seguintes.

No entanto, o processo de reformas do sistema de pensões da segurança social já havia começado no início da década de 90, concretamente em 1993, com a preocupação da contenção de custos. Neste período, estava no poder o PSD (centro-direita) que detinha maioria absoluta.

As primeiras medidas foram tomadas em 1993, para controlar o aumento da despesa. Assim, no domínio do acesso às pensões de velhice, foi aumentado o prazo de garantia de 10 para 15 anos, no cálculo das pensões, a taxa de formação da pensão diminuiu de 2,2% para 2%, os salários passaram a ser revalorizados pelo Índice Preços no Consumidor (IPC) e foi definida uma pensão mínima. Nessa pensão, à pensão estatutária foi acrescentado um ‘complemento social’, definido como uma prestação não contributiva, a ser financiado por transferências do Orçamento de Estado e, por fim, no financiamento, foi reduzida a Taxa Social Única (TSU), de 35,5% para 34,75% (taxa atual), sendo criado como compensação um adicional de 1% no Imposto de Valor Acrescentado, designado por “IVA Social” (Mendes 2005, 124-125), e cujas receitas revertem para a Segurança Social.

Em 1995, já com o governo do PS (centro-esquerda), com maioria relativa, foi criada a *Comissão do Livro Branco* para a reforma da segurança social. Esta comissão reuniu um conjunto de especialistas e produziu um relatório com uma análise pormenorizada sobre a evolução e lacunas do sistema e respetivas recomendações para a sua reforma.

Porém, conforme foi demonstrado no *Livro Verde da Segurança Social* (CLBSS 1997), já na década de 1980, mesmo antes da *Lei de Bases* de 1984, haviam sido introduzidas várias restrições no acesso ao sistema de pensões, como sejam o aumento dos prazos de garantia,



com o objetivo de travar o crescimento do número de beneficiários, devido ao processo de alargamento da cobertura dos esquemas de proteção social, iniciados ainda antes da democratização em 1974 (Carolo 2006) e o seu aprofundamento no período da transição democrática, com a criação da *Pensão Social* em 1976, de cariz não contributivo, e do esquema mínimo de proteção social em 1979.

Em 1999, na sequência de iniciativas pontuais em curso desde o final dos anos 80, há que destacar a introdução de vários mecanismos de incentivo à reforma antecipada, motivados pelo objetivo de estímulo à criação de emprego, sobretudo para as camadas da população mais jovem, esperando ao mesmo tempo uma maior qualificação dos recursos humanos e consequente aumento da produtividade do fator trabalho.

Em 2000, no segundo governo do Partido Socialista, também com maioria relativa, é realizada a primeira reforma da Segurança Social. Contudo, esta reforma acaba por deixar de lado parte substancial das recomendações da Comissão. Por isso, a reforma acabou por se limitar à introdução de alterações na forma de cálculo das pensões, alargando gradualmente o período considerado, no sentido de ter em conta a média da carreira, que até então era a média dos melhores 10 anos de contribuições.

Tabela 14: Síntese das Principais Reformas nos Sistemas de Pensões

LEIS	Alterações de política	Apoio Político	Risco Político	Sindicatos	Influência supra-nacional	Impacto
<b>2000</b> Lei n.º 17/2000	Cálculo das pensões passaria a ser gradualmente calculado com base na totalidade da carreira  Nova fórmula redistributiva  Possibilidade de introdução do <i>plafonamento</i> (condicional)	PS (maioria relativa) + Discussão parlamentar com todos partidos  - Busca de consenso	Elevado	Processo de concertação social abrangente:  Sindicatos. Especialistas.  Criação de uma comissão independente de peritos	Convergência com UE e critérios Maastricht	Fraco
<b>2002</b> Dec.-Lei 35/2002	Nova Lei de Bases com filosofia de repartição do risco por 3 pilares  (Re) Introdução do <i>plafonamento</i>	PSD e CDS/PP (coligação com maioria absoluta) evitou debate parlamentar  - Confronto deliberado	Médio	UGT e CGTP contra  Proposta gerou tensão social	Crise orçamental de 2002	Fraco
<b>2007</b> Lei 4/2007	Aplicação da fórmula de 2002  Novos mecanismos sustentabilidade  Abandono da opção de <i>plafonamento</i>	PS (maioria absoluta) e discussão parlamentar  - Estratégia preparada	Baixo	Concertação Social:  UGT votou a favor e CGTP contra.	Legitimação da necessidade e validade da Reforma com UE e OCDE	Forte

Fonte: elaboração própria

Em 2002, já com o Governo do PSD em coligação com o CDS-PP (direita-católica), é feita uma nova reforma, que, apesar de ambicionar uma mudança estrutural no sistema pela introdução de um sistema de três pilares, e a consequente introdução de um *plafonamento*. Contudo, para além da inovação doutrinária, no plano institucional e material, o seu impacto viria a saldar-se por moderadas correções de ordem financeira e aplicação da nova fórmula de cálculo prevista na *Reforma de 2000*, mas só introduzida em 2002 (Decreto-Lei 35/2002),

pois tal havia sido objeto de concertação entre o Ministro cessante do PS e o futuro Ministro, indicado pelo CDS-PP<sup>37</sup>

Neste sentido, a *Reforma da Segurança Social de 2007* acaba por ser a reforma mais profunda por ter introduzido alterações estruturais no sistema.

## FACTORES DETERMINANTES DA REFORMA

---

Tal como foi demonstrado anteriormente, a despesa social em Portugal aumentou significativamente desde a adesão à UE, tendo mesmo constituído o maior crescimento da UE-12 e estando hoje muito próximo da média da UE.

Importará, por isso, procurar perceber quais os fatores que determinaram a necessidade da reforma de 2007, quando ainda em 2000 e 2002 haviam sido realizadas reformas, que alegavam ter assegurado a sustentabilidade do sistema.

Simultaneamente, há que justificar porque razão a *Reforma de 2007*, ao contrário das reformas levadas a cabo em 2000 e 2002, introduziu mudanças significativas na lógica do sistema e avaliar até que ponto foi relevante o governo do Partido Socialista ter conseguido, pela primeira vez na sua história, uma maioria absoluta nas eleições legislativas de 2005.

Por último, refira-se que, ao contrário do que sucedeu noutros países da Europa continental, esta reforma foi aprovada praticamente sem contestação social e sem ter merecido grande atenção mediática, pese embora os cortes decorrentes das medidas introduzidas.

O problema do sistema de pensões português é referido de forma bastante veemente, nos relatórios da Comissão Europeia, pelo menos desde 2006: “Portugal faces not just a demographic problem regarding Social Security, but also an economic, budgetary and a social one in a sense that besides ageing EC scenarios predict a sluggish economic growth in the long run, the system is still maturing and elderly are still a vulnerable cohort of the population to poverty and social exclusion” (Comissão Europeia 2006, 103).

Começar-se-á, então, por um breve enquadramento da situação económica e social de Portugal, tal como é descrita nos relatórios internacionais.

---

<sup>37</sup> Informação obtida através de entrevista realizada.

No que diz respeito ao desempenho económico entre 2000 e 2013, de referir que, até 2009, no conjunto dos países da UE-27, só a Itália, no caso de se confirmar o valor da recessão previsto para 2009, registou um crescimento do PIB menor do que Portugal (Comissão Europeia 2010a, 184).

Já nesse ano, portanto antes da Intervenção da *Troika*, Portugal era o único país que apresentava um valor do PIB *per capita* inferior ao de 2000, medido em paridade com poder de compra, e tendo como referência a média da UE-27.

Por sua vez, este desempenho económico traduziu-se numa situação social em Portugal que pode ser assim sintetizada: *i)* o limiar de pobreza continuava a ser cerca de metade do limiar de países como a França, Alemanha e Dinamarca (Comissão Europeia 2010a, 167); *ii)* na desigualdade de rendimento (S80/S20), para o ano de 2007, os dados do EU-SILC 2008 mostravam que apenas três países apresentavam um valor superior a Portugal, cujo índice era de 6,1. Os países que apresentavam um valor superior a Portugal na desigualdade de rendimento eram a Bulgária, com 6,5, a Roménia, com 7, e a Letónia, com 7,3 (Comissão Europeia 2010a, 167). No índice S90/S10, o resultado era ainda mais gravoso.

Contudo, Portugal e Irlanda foram os dois únicos países que conseguiram uma diminuição no risco de pobreza (Comissão Europeia 2010a, 26). Em Portugal, esse facto foi possível, graças ao CSI, introduzido logo em 2005, e que permitiu um aumento imediato, precisamente, das pensões abaixo do limiar de pobreza.

Relativamente ao sistema de *Segurança Social*, importa referir que em Portugal mais de 50% da população com idade compreendida entre os 55 e 64 anos é ativa (Comissão Europeia 2010a, 120 e 181). Todavia, graças ao rápido envelhecimento previsto, o *ratio* de dependência dos idosos em Portugal aumentará de 26,6%, em 2010, para 53%, em 2050, acima da média da EU, que, para os mesmos anos, será de 25,9% e 50,4%. Em consequência, esperava-se que o total das despesas públicas, que representavam 23,8% do PIB, pudesse aumentar 9,8%, correspondendo ao segundo aumento mais elevado na UE-25 (Comissão Europeia 2010b, 26-28). Os dados de 2011 e de 2012 permitem apenas dar conta de que a tendência, apesar das fortes medidas de contenção impostas pelo PAEF, é de aumento.

Após o enquadramento sumário apresentado, considera-se relevante perceber quais os fatores que determinaram a *Reforma de 2007*. Primeiro, é necessário observar a evolução do sistema de pensões da segurança social em Portugal antes da reforma de 2007. Com base nos dados da OCDE, Portugal em 2003, já gastava com pensões de velhice e sobrevivência 10,5% do PIB, quando o gasto médio dos países da OCDE era de 7,7%. O nível de despesa de Portugal já só era ultrapassado pela Itália (13,9%), França (12,3%) e Alemanha (11,7%). De

notar ainda que a despesa com pensões em Portugal estava a crescer mais rapidamente - em 1990, representava apenas 5,4% do PIB, mas em 2003, tinha quase duplicado para 10,5% (OCDE 2007). Além disso, ao nível da evolução demográfica, o já mencionado aumento do *ratio* de dependência dos idosos agravaria ainda mais a pressão sobre a sustentabilidade do sistema no futuro.

Para que se compreenda os fatores por detrás deste forte crescimento da despesa, há que ter presente, desde logo, o nível de generosidade dos benefícios, ainda que este possa não constituir o fator mais importante. Antes da *Reforma de 2007*, um trabalhador de rendimento médio, com uma carreira completa, poderia esperar uma taxa de substituição líquida do seu salário pela pensão, na ordem dos 113% (OCDE 2008), o que, naturalmente, significava um rendimento superior com a sua passagem à reforma. Este nível de taxa de substituição, considerado invulgar, apenas era suplantado pela Grécia (OCDE 2008; Martin e Whitehouse 2008, 13). Assim, as projecções sobre o envelhecimento publicadas pela CE, (AWG 2006 e 2009) não contemplam dados que possibilitem avaliar os efeitos da *Reforma da Segurança Social de 2007*. Contudo, são elucidativos dos fatores que justificaram a sua necessidade.

As projecções do crescimento da despesa com pensões, devido ao envelhecimento demográfico, são das mais elevadas da UE, o que, não sendo um problema novo, foi de certa forma surpreendente quanto à sua dimensão, uma vez que as projecções apresentadas pela Comissão Europeia em 2006 foram significativamente diferentes das de 2000<sup>38</sup> e colocaram o sistema de pensões português em destaque<sup>39</sup>, referindo que, se não fossem tomadas medidas, o défice primário consolidado dos dois subsistemas, que, em 2005, era de 2,5%, ultrapassaria os 10% do PIB, no início de 2040, situação esta de alto risco, semelhante apenas à da Gréciano espaço da UE-12 (AWG 2006), aspetos que foram igualmente confirmados pelas entrevistas realizadas no âmbito desta investigação.

Todavia, será de registar que o problema demográfico é muito anterior. Desde 1982, Portugal está abaixo da taxa de reposição, que é de 2,1, e, em 2012, atingiu a taxa de fecundidade de 1,3, o que representa o segundo valor mais baixo da OCDE.

Em função dos dados apresentados, poder-se-á considerar que, em 2006, Portugal enfrentava fundamentalmente, um problema designado por ‘sustentabilidade da segurança social’, agravado por dois fatores simultâneos: a revisão em baixa das previsões de evolução

<sup>38</sup> Ver exemplos de projecções em: <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202008/CESifo%20DICE%20Report%204/2008%20dicereport408-db6.pdf>

<sup>39</sup> Já em 2006 havia ocorrido uma situação semelhante com o relatório *Pensions at a glance*, a propósito da excessiva generosidade no cálculo das pensões (OCDE 2008).

macroeconómica, cujo fraco crescimento do PIB constitui o indicador de referência, e uma previsão de crescimento da despesa pública relacionada com o envelhecimento, que previa um aumento de 9,7 pontos percentuais do PIB, entre 2010 e 2050 (AWG 2006), dos quais 8,9 pontos percentuais relativos ao aumento da despesa com pensões, quando a média da UE-12 era de 4,4 e de 2,8 pontos percentuais, respetivamente (Pinheiro e Cunha 2007, 62).

Todavia, carece de reflexão teórica e evidência empírica a demonstração da existência de um limite para os sistemas de segurança social e, por conseguinte, para a despesa social pública. Mesmo numa situação extrema, como a de Portugal, com a projeção de uma despesa de 20,5% do PIB, em 2050, este elemento, só por si, nada põe em causa, na medida em que: *i)* não limita o gasto com nenhuma das outras áreas sociais fundamentais, como é o exemplo da saúde, mesmo que o crescimento desta despesa atinja uma taxa de crescimento semelhante à das pensões; *ii)* o Estado pode redirecionar certas despesas tradicionais, como as de defesa, para a área social; *iii)* não impede uma maior percentagem de contribuições e/ou tributação a reverter para o sistema de segurança social, e assim diminuir participação do Estado através das TOE; *iv)* reforçar a redistribuição de benefícios para diminuir despesa e/ou recalibragem do sistema de pensões assente na substituição do rendimento por um sistema universal de pensões básicas, necessariamente de valor mais reduzido, embora aqui a dimensão dos serviços de apoio aos idosos possam funcionar como um substituto de rendimento (Esping-Andersen e Palier 2009, 122-123).

Esta singularidade de Portugal está patente nos relatórios internacionais. Nesses relatórios, as referências são de cariz bem diferente do que vinha sendo usual até 2000, fosse pelo reduzido nível de despesa social e fraca eficácia do sistema na diminuição do risco de pobreza, em virtude do baixo montante das pensões – 68% abaixo do SMN (Arcanjo, Nunes, e Pereirinha 2009).

Neste sentido, as críticas são a comprovação do progresso realizado no desenvolvimento e maturação do sistema de segurança social em Portugal, com particular destaque para as novas políticas sociais, sobretudo o *Rendimento Social de Inserção*.

Na mesma linha de pensamento, importará clarificar que, sendo inquestionável a gravidade e importância das alterações nas projeções demográficas para Portugal, entre 2000 e 2006 (AWG 2006), a necessidade da reforma em 2007 é também uma demonstração inequívoca do falhanço político das reformas anteriores (2000 e 2002), pelo menos, no que diz respeito à garantia de sustentabilidade do sistema.

Talvez por isso a CGA não tenha sido referida como um problema em nenhuma das entrevistas, apesar de o peso dos aposentados deste subsistema constituir o principal fator de crescimento da despesa social do Estado.

## VIII

### OS EFEITOS DA REFORMA DE 2007 NO SISTEMA DE PENSÕES

#### POLÍTICAS DE REDISTRIBUIÇÃO NA REFORMA DE 2007

---

O debate no âmbito da redistribuição na reforma do sistema de pensões tem seguido a dicotomia entre as duas conceções dominantes na estruturação dos sistemas de segurança social: um princípio universalista de estabelecimento de mínimos para as pensões sociais e um princípio seletivista que visa a atribuição de prestações sociais complementares, mediante prova de recursos.

Tendo presente o contexto da reforma da Segurança Social, desde a CLBSS que parecia haver um certo consenso, no sentido da convergência progressiva das pensões mínimas com o SMN, que, aliás, foi uma questão que chegou mesmo a ser incluída na *reforma de 2000* e debatida na campanha eleitoral de 2002 por todos os partidos. Porém, em 2004, o estudo de Miguel Gouveia e Farinha Rodrigues (2004) apresentou uma política alternativa, com base numa prestação seletiva, mediante prova de recursos, ao invés de um aumento para todas as pensões. Este viria a servir de base e modelo de inspiração para a criação do CSI em 2006, com o Governo PS, resultante das eleições de 2005.

Numa outra perspetiva, importa referir o contributo da tese de doutoramento de Francisco Nunes, na qual o autor desenvolveu uma análise do impacto redistributivo das transferências do sistema de segurança social sobre a pobreza, a fim de procurar compreender o porquê da persistência do fenómeno da pobreza, pese embora o desenvolvimento económico sem precedentes e o desenvolvimento e universalização dos sistemas de segurança social, aliás consagrados constitucionalmente como Direitos Sociais em todos os países da UE.

Na sua tese, Nunes demonstrou “a fraca eficácia e eficiência das prestações sociais com uma vocação redistributiva vertical dominante junto dos pobres persistentes e intermitentes (...) porque as prestações sociais provenientes dos subsistemas de solidariedade e de proteção



familiar (ou ambas simultaneamente) pouca influência marginal revelaram na redução da incidência e intensidade da pobreza, *ceteris paribus*, relativamente à distribuição do rendimento total” (Nunes2005, 485). Por conseguinte, este autor defende que “as respostas políticas no sistema de segurança social têm de ir no sentido de uma maior atenção para com os grupos sociais com maior vulnerabilidade à pobreza persistente; os idosos e as famílias monoparentais com dependentes [...] para isso será necessário balizar melhor os apoios a conceder aos grupos mais vulneráveis e promover uma cultura de solidariedade num sistema em que predomina uma concepção *bismarckiana* de protecção” (Nunes 2005, 487).

Todavia, ambos os autores atrás mencionados concordam na necessidade de aumentar os dispositivos e recursos no sentido da redução da pobreza e desigualdade de rendimento.

Contudo, provavelmente, a maior das iniquidades nas pensões é a que resulta da desigualdade social perante a longevidade. Esta afeta de sobremaneira a equidade na distribuição das pensões, uma vez que está comprovada uma correlação positiva entre o nível salarial e a esperança de vida. Assim, a variação estatística da esperança de vida por escalão de rendimento determinaria que a relação entre contribuições e benefícios fosse menor para os altos salários, traduzindo-se em diferenças significativas no montante total de pensões pagas a cada um dos beneficiários, invertendo-se o pressuposto da equidade, uma vez que, neste caso, são os mais ricos que recebem mais benefícios do sistema, tanto em termos absolutos como relativos, o que contaria o princípio da redistribuição em favor da equidade.

John Myles (2002) também reconheceu esta regressividade no sistema e, partindo da premissa de que a esperança de vida está associada ao estatuto económico, vai mesmo mais longe ao considerar que o sistema de pensões da Segurança Social é um sistema que transfere rendimento dos que têm uma esperança de vida mais curta para os que têm uma esperança de vida mais longa, o que se traduz numa transferência regressiva dos mais pobres para os mais ricos (Myles2002, 158), o que ocorrerá, provavelmente, em todos os países do mundo.

Os estudos empíricos têm vindo a confirmar este pressuposto, pelo que, nesses casos se trata de uma desigualdade efetiva, e não meramente probabilística. Daí que o mesmo autor refira que aquele constitui o principal fator de legitimação da redistribuição vertical (Myles 2002, 158), o que abre a porta para a dimensão política da redistribuição, aspeto que, aliás, já havia sido colocado, aquando da discussão da reforma da segurança social de 2000 (CLBSS 1997) e empiricamente demonstrado para o caso português por Cabral (2002).

As possibilidades de reforma redistributivas dos sistemas pensões dependem, em primeiro lugar, do tipo de modelo de financiamento do sistema de pensões. Os dois principais modelos diferem quanto à natureza, pública ou privada, quanto ao esquema de financiamento

de repartição ou capitalização, mas também quanto ao cálculo das pensões, ou seja, benefícios definidos ou contribuições fixas. Por sua vez, a redistribuição operada por cada sistema dependerá do tipo de modelo em que assenta.

Como a maior parte dos países, nos quais se inclui Portugal, tem sistemas de segurança social de repartição (*pay-as-you-go*), os estudos existentes têm incidido mais sobre as reformas desses sistemas. Todavia, importa considerar a comparação com os modelos de capitalização para melhor avaliar a transformação dos modelos de repartição.

Apesar de a pressão na sustentabilidade, provocada pelo aumento da esperança de vida, afetar ambos os modelos, os sistemas de capitalização comportam um outro risco, face ao aumento da esperança de vida, uma vez que, sendo de capitalização, asseguram benefício fixo, pois reproduzem as contribuições realizadas por cada indivíduo e um retorno individual. Este benefício em forma de pensão será, assim, gradualmente mais reduzido, à medida que aumentar a esperança de vida dos beneficiários (Esping-Andersen e Palier 2009, 109). Esta será, assim uma dimensão a considerar, além dos riscos associados à maior exposição, face à volatilidade dos mercados financeiros<sup>40</sup>.

Deste modo, num modelo de capitalização puro, segundo a perspetiva de Myles (2002, 140-144), deixa de estar implícito um contrato de solidariedade inter-geracional, uma vez que os encargos com o aumento da esperança de vida são transferidos para o pensionista, à data da reforma. Por conseguinte, as vantagens do modelo de repartição residem precisamente na sua capacidade de redistribuição, tanto a inter-geracional como a intra-geracional, pelo que na análise das reformas, a avaliação das transformações ocorridas neste domínio são determinantes.

Relativamente aos efeitos das reformas ao nível dos dispositivos de redistribuição, importará destacar uma maior progressividade no modelo de contribuições da segurança social, que usualmente consiste na diferenciação positiva, através de taxas degressivas de formação da pensão (maiores para os rendimentos mais baixos, ou para o primeiro escalão de rendimento, e progressivamente menores, à medida que aumenta o rendimento). Tem sido também frequente a implementação de novas regras de atualização do valor real das pensões, que tanto podem servir para assegurar a manutenção do valor real das pensões, como até para majorar as pensões mais baixas, por exemplo por via de regras de atualização mais favoráveis,

---

<sup>40</sup> Não cabe neste estudo uma análise deste aspeto. Importa apenas referir a título de exemplo a crise financeira na Islândia em 2008, que afetou diretamente o sistema de pensões desse país, e a atual crise financeira mundial, cujos efeitos ainda estão a decorrer.

com vista à sua convergência com um determinado nível salarial, ou limiar de pobreza definido.

### *Definição do Princípio de Equidade Social na Lei*

No que se refere à atual *Lei de Bases da Segurança Social*, Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, o Artigo 9º define o princípio da *equidade social* nos seguintes termos: “O princípio da equidade social traduz-se no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais.”<sup>41</sup>. Isto significa que a conceção dominante é estritamente atuarial ou contributiva: quem mais contribuiu mais receberá e vice-versa<sup>42</sup>.

Esta definição é reveladora de uma conceção claramente contributiva, o que nada deve às perspetivas de equidade de inspiração *rawlsiana*. Todavia, a definição é redundante no conteúdo e errada no princípio. Vejamos o caso específico das pensões da segurança social. A consideração do princípio definido no artigo 9º revela um princípio de neutralidade redistributiva. Qualquer que seja a fórmula de cálculo das pensões de reforma, o seu resultado (y) será sempre dependente da variável salário (x). Logo, y será sempre resultado de x e variará em função deste. Diferentes salários determinarão sempre diferentes montantes de pensão (com exceção das pensões mínimas ou tetos máximos, existentes em alguns países, como Espanha, Suíça, entre outros), do mesmo modo que salários iguais determinarão a mesma pensão. Há ainda a considerar os casos em que prevalecem subsistemas diferenciados (CGA face ao RGSS), embora também neste caso a justificação da diferenciação do benefício em função da natureza pública ou privada da relação contratual seja eminentemente normativa, ou até mesmo vários regimes especiais no âmbito de um mesmo subsistema como o Regime Especial do Subsistema do Setor Agrícola (RESSA), entre outros.

Este princípio aqui referido como neutralidade redistributiva é exatamente o oposto do princípio de equidade distributiva, na medida em que a sua lógica é meramente atuarial. A evidência que sustenta esta posição reside no facto de qualquer esquema privado de poupança

<sup>41</sup>A formulação deste princípio já estava consagrada na Lei de 2000 e também na de 2002. Em 2000, foi a primeira vez que este princípio foi formulado, já que não constava da *Lei de Bases* de 1984.

<sup>42</sup>Importará, no entanto, precisar que o critério rendimento não significa necessariamente maiores contribuições (ou descontos) para a segurança social, quer em termos relativos, quer em termos de benefício total que será recebido, pois, esse também depende da longevidade do pensionista, se haverá pagamento de pensão de sobrevivência, entre outros fatores.

de reforma, entre nós conhecido como PPR, assentar no seguinte pressuposto: benefício definido em função das contribuições, logo, diferente para contribuições diferentes e igual para contribuições iguais, uma questão de pura aritmética. Em suma, este princípio só pode ser válido enquanto princípio de equidade contributiva, segundo a lógica atuarial, mas não como equidade distributiva, porque esta última implica uma diferenciação positiva na distribuição dos recursos em favor dos mais desfavorecidos.

### *Decomposição dos Efeitos Redistributivos Operados pelos Sistemas de Pensões*

A principal finalidade de qualquer sistema de segurança social é assegurar prestações substitutivas do rendimento na eventualidade de ocorrência dos principais riscos sociais associados ao mercado de trabalho, historicamente identificados como a morte, invalidez, velhice, doença e desemprego. Com o desenvolvimento e universalização dos sistemas de segurança social e das condições de vida, as pensões passaram a constituir o principal dispositivo para assegurar rendimento durante o período da velhice e nas situações de invalidez e morte.

Assim, as pensões são determinantes para assegurar o rendimento para uma proporção cada vez maior da população – os idosos (22% com mais de 65 anos) - e por um período cada vez mais longo (em média 19 anos).

Este dado é tanto mais relevante quanto se sabe que os idosos “estão fortemente dependentes das pensões na formação do seu rendimento disponível” (Nunes 2005, 483) e as oportunidades de outros tipos de rendimento são muito menores. Por isso, as pensões são ainda mais importantes como instrumento de combate à pobreza, a qual, pelas razões apresentadas, afeta, maioritariamente aquele grupo etário (INE 2013), o que explica a sua “sobre-representação na incidência seccional e longitudinal da pobreza global, mercê do seu peso demográfico” (*idem*).

Com vista à operacionalização da análise, torna-se fundamental desenvolver indicadores de eficácia para avaliar o papel das prestações sociais e investigar as razões da “embaraçosa ‘neutralidade’ das prestações diretamente vocacionadas para a redução da pobreza juntos dos pobres persistentes (Nunes 2005, 485-486).

De imediato, haverá que considerar que as pensões são prestações de natureza diferida no tempo, pelo que a análise dos seus efeitos obriga à realização de análises prospetivas complexas sobre efeitos das regras no futuro cálculo da pensão.

Em teoria, para capturar os efeitos redistributivos das regras dos sistemas de pensões, existem duas alternativas, que são os estudos de natureza longitudinal e os estudos baseados em projeções da variação das taxas de substituição. Nos estudos longitudinais, são registadas todas as contribuições e todos os benefícios ao longo da carreira contributiva, para amostras de trabalhadores até à sua reforma. Nas projeções da variação, procede-se a análises comparativas e simulações, com base na variação das taxas de formação ou de substituição das pensões, por escalões de rendimento.

No primeiro caso, relativamente aos estudos longitudinais, e na prática, implicaria calcular para cada pensionista o *ratio* atuarial exato entre todas as contribuições e todos os benefícios, o que não se afigura exequível, a não ser que seja realizado um estudo de caso comparativo durante mais de 40 anos. Deste modo, há que procurar alternativas fundamentadas em aproximações. Por exemplo, se houvesse disponibilidade de dados sobre a variação das taxas de substituição, conforme a idade dos pensionistas ou a data da reforma, seria possível avaliar a redistribuição inter-geracional, mas tal não se enquadra no propósito desta tese. A análise da redistribuição intrageracional poderá concretizar-se por comparações e simulações, baseadas na variação das taxas de substituição, de acordo com os escalões de rendimento.

Assim, para analisar a redistribuição do sistema de pensões, as taxas de substituição teóricas (*theoretical replacement rates*) constituem o indicador de referência, na medida em que permitem confirmara percentagem do rendimento do salário que é assegurada pela pensão, no momento da passagem à reforma.

Este indicador desenvolvido pelo ISG permitirá ainda estimar como as mudanças nas regras podem afetar os níveis das pensões ao longo do tempo, especialmente à luz do envelhecimento da população e das pressões exercidas, face ao crescimento da despesa com pensões (ISG 2009, 1). Em suma, trata-se de isolar o efeito das alterações ao nível legislativo na respetiva pensão individual (ISG 2009, 3).

As taxas de substituição provaram, assim, ser um instrumento útil na interpretação dos efeitos das reformas, quer na determinação dos montantes das pensões, ao nível individual, quer nos sistemas de segurança social, uma vez que a comparação das diferenças nos resultados para diferentes indivíduos representativos de um determinado perfil, ao longo do tempo ou num determinado período, constitui outra das vantagens do uso de taxas de

substituição teóricas, pois estas podem funcionar como uma espécie de análise de sensibilidade dos efeitos redistributivos das reformas (ISG 2009, 31-33).

Porém, também este indicador apresenta algumas limitações. Dada a diversidade de situações, as taxas de substituição teóricas devem ser analisadas à luz de informações de base no sentido de aferir até que ponto o perfil do trabalhador hipotético é representativo nesse país. Informações de contexto são por isso muito relevantes, pois para além da aferição da representatividade tornam mais fácil a aproximação do caso teórico às situações típicas da vida real (ISG 2009, 4).

Por conseguinte, mais importante do que os níveis de pensão é a interpretação dos seus resultados entre diferentes perfis de carreira, e numa perspetiva evolutiva, ao longo do tempo (ISG 2009, 5). Porém, é necessária uma cláusula de salvaguarda. Estes resultados, ainda que projetando até 2046 e pressupondo reformas agora implementadas na sua fase de maturidade, não são garantidos, porque foram baseados em projeções e dependentes de um cenário favorável em relação ao aumento da esperança de vida (ISG 2009, 3).

Do ponto de vista normativo, a premissa na análise da redistribuição estabelece que a principal finalidade do sistema de pensões da segurança social deve ser assegurar o rendimento da população idosa ou incapacitada de aceder ao mercado de trabalho, com o objetivo económico de *assegurar* elevados níveis de procura, e o objetivo social de evitar os malefícios decorrentes da situação de pobreza.

Consequentemente, o indicador de risco de pobreza entre os pensionistas pode constituir um indicador válido para aferir eficácia do sistema – que é uma primeira condição da redistribuição - mas para analisar os efeitos redistributivos do sistema de pensões, importa avaliar quais as transferências de rendimento, em favor dos rendimentos mais baixos. Assim, há que considerar a distribuição de rendimento decorrente da aplicação das regras de cálculo do sistema de pensões da segurança social. Para esse efeito, o indicador a utilizar será a comparação das taxas de substituição das pensões de acordo com escalões de rendimento (ISG 2009).

Face às limitações metodológicas apresentadas, decorre a necessidade de se proceder a uma dupla validação das reformas pelos seus impactos, quanto ao nível de rendimento garantido pelas pensões e aos efeitos redistributivos operados pelo sistema de segurança social.

Numa outra dimensão, serão ainda analisados os impactos das reformas, ao nível do modelo de segurança social, isto é, sistema institucional (repartição, capitalização) e lógica de solidariedade (bismarckiano, liberal, universalista).

Assim, tendo presente a complexidade relativamente à medição da redistribuição, ficam estabelecidas as premissas consideradas exequíveis para validar os efeitos das reformas, no que se refere à equidade. Pese embora o carácter normativo deste postulado, empiricamente assume-se que a medição dos efeitos das reformas no sistema de pensões será realizada com base no modelo de análise apresentado a seguir.

Tabela 15: proposta de modelo de análise da Redistribuição

Redistribuição	Segurança Social	Indicadores	
	Pressupostos	Directos	Indirectos
<i>Equidade Inter-geracional das pensões</i>	Adequação - Evitar a pobreza - Se os montantes mínimos forem calibrados para garantir uma posição não inferior ao limiar de pobreza	- Taxas de formação das pensões - Parâmetros nos montantes (mínimos, tectos) em Função linha pobreza	- Taxa de pobreza nos idosos - Montantes das pensões mínimas
	Assegurar níveis de rendimento idênticos entre gerações	Musgrave: Gerações futuras não devem ter um benefício inferior às gerações presentes	(não será analisado)
<i>Equidade Intra-geracional das pensões</i>	Diminuição da desigualdade de rendimento (= equidade) - Regras sistema devem determinar taxas substituição superiores para salários mais baixos.	- Taxas de formação/substituição das pensões - Efeito redistributivo por escalões de rendimento	- Coeficiente de Gini - Ratios de desigualdade

Fonte: elaboração própria.

Complementarmente, procurar-se-á a sua validação em termos de convergência com os países da UE, a partir da comparação internacional. Ambas constituem uma aproximação válida para aferir a equidade redistributiva do sistema de pensões da segurança social português e, indiretamente, do sistema fiscal aplicável aos rendimentos das pensões.

A principal fonte para análise comparativa é constituída pelas publicações da OCDE, no presente estudo, referentes aos anos de 2010 e 2011. O exercício sobre as taxas de substituição

teóricas ou potenciais realizado no ano de 2006reflete o quadro jurídico das regras de cálculo das pensões em Abril de 2005 (ISG 2006). Desde a apresentação destes cenários, tem havido, e é também expectável que haja, outras mudanças significativas na regulamentação das pensões e impostos, que poderão determinar projeções diferentes das agora apresentadas, que, por força das circunstâncias, estão desatualizadas pela inesperada realidade das medidas entretanto implementadas e cujos impactos não se poderão, por ora, avaliar.

Relativamente aos efeitos redistributivos, há a considerar o efeito fórmula de cálculo das pensões no sistema de segurança social e o efeito da fiscalidade.

O método mais simples e efetivo consiste na análise das taxas de substituição dos salários pelas pensões para diferentes escalões de rendimento dos indivíduos. O procedimento mais usual consiste na comparação por desagregação do efeito das taxas de substituição em, pelo menos, três escalões do rendimento, como sejam, o salário médio, metade do salário médio e o dobro do salário médio.

A taxa de substituição líquida é calculada a partir do montante do rendimento do salário que é assegurado pela pensão, mas depois de deduzidos os impostos sobre o rendimento, assim como as contribuições sociais obrigatórias por parte dos trabalhadores (ISG 2009, 3).Assim a variação entre as taxas brutas e líquidas é o resultado do grau de progressividade ou regressividade do sistema fiscal.

Estes indicadores permitirão avaliar a redistribuição operada pelo sistema de pensões da segurança social, antes e após a *Reforma de 2007*, tanto pelo nível de proteção assegurada, através da evolução das taxas de substituição como indicador da generosidade do sistema em evitar risco de pobreza, como pelo esforço redistributivo, por meio da comparação das taxas de substituição por níveis de rendimentos, tendo por referência metade, uma e duas vezes o salário médio. A comparação entre as taxas de substituição brutas e líquidas permitirá ainda uma leitura preliminar do efeito fiscal na redistribuição de rendimento, ainda que tal não seja o objeto desta análise.

Assim, face à aprovação da *Reforma de 2007*, que viria a entrar em vigor logo no ano de 2008, a expectativa da OCDE residia no facto de os rendimentos das pensões passarem a ser progressivamente tributados da mesma forma que os salários, o que, no curto prazo, determinaria que o sistema fiscal passasse a ser neutro e, assim, as taxas de substituição brutas e líquidas passariam a ser equivalentes e, por conseguinte, estas projeções desnecessárias.

No que respeita aos pressupostos da equidade distributiva, julga-se importante ter presentes algumas considerações para a investigação acerca da *equidade* (Starfield 2006). Será de ter em linha de conta que o aumento da despesa, e até mesmo dos benefícios médios,



não significa necessariamente uma melhor distribuição; a melhoria da equidade só poderá ser medida pela diminuição das diferenças absolutas; as políticas que não são especificamente destinadas a reduzir as desigualdades poderão não ter efeitos, ou até provocar o efeito oposto (Starfield 2006, 22).

A este propósito, Lindert identificou efeitos regressivos em algumas prestações sociais, sobretudo as pensões (Lindert 2004b). Neste sentido, aplicando as premissas anteriores à análise da redistribuição operada pelo sistema de pensões, caberá observar alguns aspetos.

Assim, para Portugal, existe já um mínimo social, que é o IAS, que é também o montante de referencia para o RSI, pelo que importa avaliar até que ponto a definição deste está em consonância com o limiar da pobreza; para avaliar a distribuição, há que recorrer a indicadores de desigualdade, como o *índice de Gini*; se a pensão, aferida pela taxa de substituição bruta, for superior para os salários mais baixos, assumir-se-á que há equidade na redistribuição operada pelo sistema de pensões; sendo a fórmula degressiva, será de esperar que os rendimentos mais baixos, tudo o resto constante, venham a beneficiar de uma pensão com uma taxa de substituição do seu salário que seja superior (na relação atuarial o *ratio* benefícios sobre as contribuições é positivo – reforça a componente redistribuição, revela menor dependência do salário); a análise dos dados referentes às taxas de substituição brutas e líquidas prende-se com a necessidade de isolar o efeito fiscalidade no montante das pensões, e assim perceber as diferenças absolutas (Castles e Obinger 2007); se as taxas líquidas não alterarem as taxas brutas, o sistema fiscal é neutro; se as taxas brutas forem degressivas e as taxas líquidas invertem essa tendência de redistribuição, então, o sistema fiscal é regressivo, o que significa que efeito redistributivo do sistema fiscal é superior ao efeito da fórmula de cálculo.

## IX

### ANÁLISE EMPÍRICA DOS EFEITOS DA REFORMA DE 2007

A análise dos efeitos da *Reforma de 2007*, no sistema de pensões, tal como o referido anteriormente, irá deter-se sobre as seguintes dimensões: modelo de financiamento e sustentabilidade da despesa; adequação das pensões (generosidade); e equidade da redistribuição.

#### SUSTENTABILIDADE DA DESPESA

---

A *Reforma de 2007* foi considerada exemplar na forma como enfrentou o desafio da sustentabilidade (Comissão Europeia 2010b), por ter sido extraordinariamente eficaz naquilo que se poderá considerar como o controlo dos mecanismos de crescimento da despesa com pensões (Mendes 2011).

As primeiras projeções apresentadas, ainda na fase de negociação em sede de Concertação Social, revelavam que o Governo esperava, com as medidas a introduzir com a *Reforma de 2007*, uma diminuição do défice do sistema previdencial da Segurança Social esperado para 2050, de 3,5% para 0,7% do PIB (MTSS 2006a,1). Estes dados foram posteriormente apresentados no *Anexo ao Acordo de Reforma da Segurança Social – Impacte das Medidas* (MTSS2006b). Neste documento, são apresentados os impactes financeiros das medidas tomadas, em termos de redução do défice do subsistema previdencial<sup>43</sup> entre 2006 e 2050. A medida mais relevante é a introdução do chamado *fator de sustentabilidade*. No entanto, importa também referir outras das medidas que têm um impacte significativo, ainda

---

<sup>43</sup> Estão por isso excluídas as despesas com as pensões não contributivas e demais regimes especiais, dos quais se destaca o *Regime Especial do Subsistema do Setor Agrícola* (RESSA).

que menor, tais como, a generalização da nova fórmula de cálculo introduzida em 2002<sup>44</sup>; a criação do *Indexante de Apoios Sociais*<sup>45</sup> e as novas regras de atualização e limitação das pensões.

Porém, cumprirá ter presente que, não obstante as razões e os números apresentados, houve autores a questionar o alcance das medidas. Assim, no que se refere aos efeitos da *Reforma de 2007*, a principal crítica era que a *Reforma de 2007* “constitui um passo (se bem que tímido e tardio) no sentido certo mas é manifestamente insuficiente para garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema público de pensões” (Rodrigues e Pereira 2007, 429). Por outro lado, estes autores consideraram ainda que “ (...) um aumento das receitas da Segurança Social por via de uma maior transferência do Orçamento de Estado de forma alguma melhora a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas em termos consolidados” (*idem*, 403), além de poderem implicar pensões necessariamente mais elevadas no futuro.

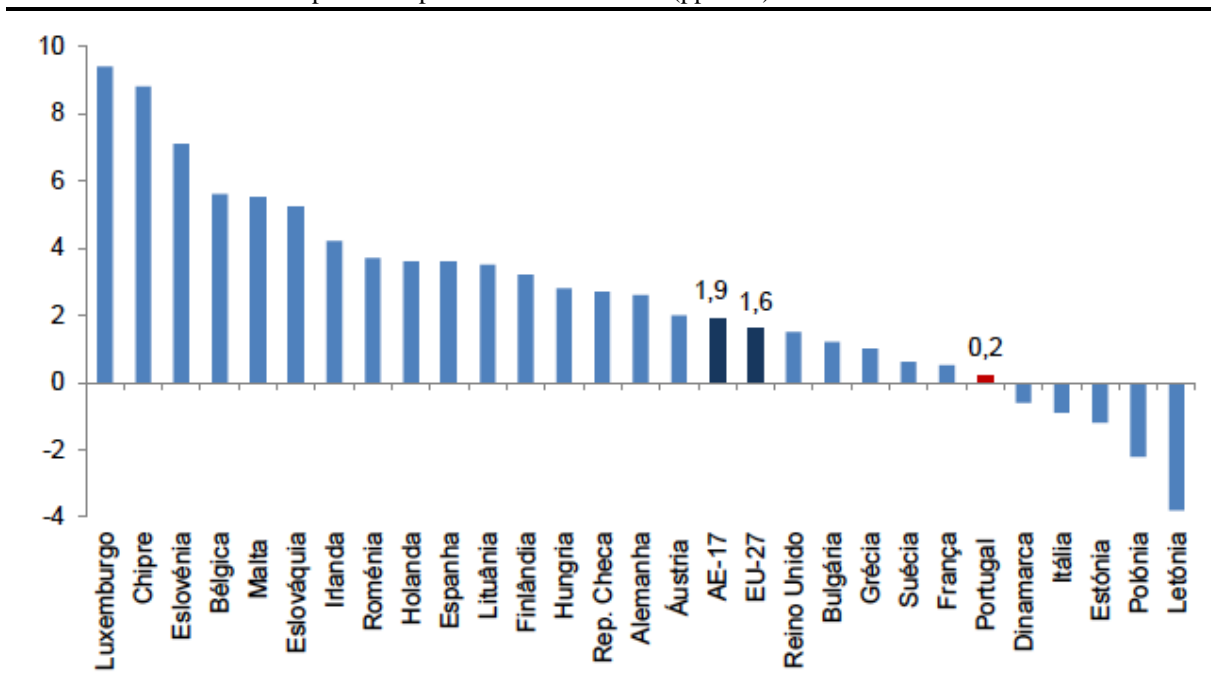
Não obstante os aspetos enunciados, de acordo com as projeções divulgadas em 2012 pelo grupo de trabalho da Comissão Europeia que acompanha as matérias relacionadas com o impacto do envelhecimento da população na despesa pública, em particular em pensões, estima-se que, no período 2010-2060, Portugal será um dos países onde será menor o risco do aumento do peso da despesa com pensões ameaçar a sustentabilidade do sistema (Ministério das Finanças 2013, 55), conforme se pode verificar no gráfico que se segue.

---

<sup>44</sup> Decreto-Lei n.º 35/2002.

<sup>45</sup> Indexante dos Apoios Sociais (IAS) definido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, veio substituir a Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) enquanto referencial determinante da fixação, cálculo e actualização das contribuições, das pensões e outras prestações sociais.

Gráfico 13: Aumento da despesa com pensões em 2010-2060 (pp. PIB)



Fonte: Comissão Europeia - *The Ageing Report*, extraído do ROE 2014 (Ministério das Finanças 2013).

Tal como é reconhecido no mesmo documento, esta situação é o reflexo das medidas sobre os sistemas de pensões introduzidas anteriormente, como é o caso da *Reforma de 2007* que introduziu, entre outras medidas, o *fator de sustentabilidade* (igual à razão entre a esperança de vida aos 65 anos, em 2006 e no ano anterior ao da passagem à reforma).

Segundo o Governo atual, que não foi responsável pela introdução da medida, esta justificar-se-ia para que cada geração de novos reformados/aposentados recebesse benefícios ajustados para refletir o aumento do número de anos em que se espera receber benefícios, aliviando parcialmente os trabalhadores mais jovens de pagar impostos mais elevados para financiar aumentos de longevidade. Contudo, este ajustamento só foi aplicado aos que se reformaram ou aposentaram a partir de 2007 (Ministério das Finanças 2013, 56)

Perante a existência da *Reforma em 2007*, poder-se-á questionar a necessidade de medidas de austeridade suplementares. No entanto, o enfoque dessas medidas foi o problema da sustentabilidade do sistema de pensões no longo-prazo, não resolvendo o problema financeiro de curto e médio-prazo, daí os sucessivos cortes decorrentes das medidas de austeridade no período da *Troika*. Em 2010, Portugal já era o quinto país da União Europeia que maior despesa tinha com o sistema de pensões, conforme evidenciado no Gráfico 5 apresentado no capítulo V.

Porém, importará ter presente que estas projeções tiveram por base o ano 2010, quando as projeções demográficas e de crescimento económico eram mais favoráveis, o que se reflete na evolução do peso da despesa em pensões no PIB (Ministério das Finanças 2013, 56).

A principal conclusão que se pode retirar dos dados apresentados é que o Governo de então esperava que as medidas constantes da *Reforma da Segurança Social* de 2007 determinassem uma diminuição do défice do subsistema previdencial, para 2050, em 2,7 % do PIB (passagem de um saldo de -3,4% para -0,7%). O impacto das medidas introduzidas é ainda mais significativo ao considerar que, nesta previsão, o FEFSS deveria apresentar um saldo positivo de 6,3%, quando anteriormente se previa o seu esgotamento até ao ano de 2035 (MTSS 2006a, 1).

Num outro estudo, realizado logo no ano seguinte (Pinheiro e Cunha 2007), foram apresentados resultados semelhantes. Neste, foi destacado que a reforma de 2007 poderia permitir uma redução no ritmo de crescimento da despesa entre 4,1 e 7,4 pontos percentuais do PIB, até 2050, em função da introdução do *fator de sustentabilidade* que permitiria isolar o efeito demográfico do aumento da esperança de vida, das novas regras de atualização com o objetivo de controlar o ritmo de aumento da despesa com pensões, e da convergência da CGA com o RGSS, entretanto acelerada, bem como a extinção da admissão de novos beneficiários, a partir de 2003.

Ainda no mesmo estudo, os autores procederam à atualização das projeções do relatório elaborado pelo *Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento* (AWG 2006) para a evolução da despesa com pensões em Portugal, incorporando as medidas introduzidas pela *Reforma da Segurança Social de 2007*. A principal nota a destacar reside no facto de a reforma reduzir para metade a componente do crescimento da despesa pública relacionada com a idade, o que deverá permitir que a avaliação pública da sustentabilidade das finanças do país passe de ‘risco alto’ para ‘risco médio’ (Pinheiro e Cunha 2007, 67-68).

A comparação internacional veio confirmar as projeções do Governo aquando da Reforma, assim como as atualizações do estudo de Pinheiro e Cunha (2007). Tendo presente que, antes da *Reforma de 2007*, os dados do já citado relatório elaborado pelo *Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento* (AWG 2006), que usou como principal indicador comparativo a evolução das despesas públicas com pensões em percentagem do PIB, Portugal era o país da União Europeia que enfrentava o maior risco de aumento da despesa com o sistema de pensões em 2006 (*idem*, 12). De referir que na atualização deste relatório em 2009, portanto já depois da Reforma, Portugal já aparece numa situação abaixo da média da UE (AWG 2009).

Os fatores dessa alteração tão pronunciada merecem análise, de algum modo, detalhada. Ao observar os números, no relatório de 2006, as projeções de despesa apresentavam um aumento de 11,1% do PIB, em 2004, para 20,8%, em 2050 (AWG2006, 71 e 83). Em 2009, as mesmas projeções apresentavam um aumento das despesas com pensões de apenas 2,1 pontos percentuais até 2060, quando, anteriormente, em 2006, o aumento previsto era de 9,7 pontos percentuais, até 2050 (AWG 2009, 29).

A magnitude desta alteração foi também confirmada nas projeções da CE, que evidenciavam que o crescimento da despesa com pensões estaria abaixo da média da União Europeia e num ponto intermédio dos aumentos projetados para a Alemanha e a França, os dois países mais representativos do regime de pensões ‘bismarckiano’ (Comissão Europeia, 2010b, 26), no qual se pode enquadrar o sistema de segurança social português. Por conseguinte, nestas projeções, Portugal apresentava níveis de crescimento da despesa mais favoráveis do que países como a Bélgica, Espanha, Irlanda, Luxemburgo, Holanda e Eslovénia (Pinheiro e Cunha 2007, 65).

Contudo, é importante sublinhar que, já em 2007 era evidente que, para a manutenção de Portugal no grupo dos países de risco médio no relativamente à sustentabilidade da segurança social, seria necessário prosseguir com o processo de consolidação orçamental estabelecido, o que não foi conseguido, em função da crise financeira internacional e suas consequências, nomeadamente a crise das dívidas soberanas, conforme provam todos os indicadores relevantes acerca da situação económica e social, de 2009 em diante.

Apesar da crise posterior à *Reforma de 2007*, os dados apresentados evidenciam o seu êxito na melhoria dos indicadores de sustentabilidade do sistema público de pensões em Portugal, na conjuntura económica de então e com base nas premissas subjacentes às projeções que, à época, pareciam ser realistas.

Em relação às opções de política (*policy*), é necessário considerar que as opções de reforma dos sistemas de pensões são sempre muito limitadas (Bonoli 2001) e até desaconselháveis. Por exemplo, se a opção fosse limitar as pensões dos sistemas públicos aos mais desfavorecidos, generalizando as provas de recursos dos eventuais beneficiários, como condição para aceder ao direito às pensões, haveria um risco de desincentivo à poupança como forma de evitar o que poderia até ser percecionado como uma espécie de imposto “implícito” sobre quem acumula riqueza, ou, no plano moral, ser considerado um efeito perverso de beneficiar quem foi menos providente.

Ambos os aspetos constituem um risco para a legitimidade do próprio sistema que assenta na universalidade dos benefícios, abrangendo todas as classes sociais, conforme Baldwin (1990) e Korpi e Palme (1998).

Talvez por isso, os mesmos autores sugeriram que as despesas com promoção de PPRs poderiam ser usadas para incentivar/garantir a universalização do recurso àquilo que, na tipologia multi-pilar proposta pelo Banco Mundial, corresponde ao designado por terceiro pilar, isto é, esquema complementar privado de ordem individual e, portanto, não obrigatório, através da canalização das despesas fiscais do Estado com PPRs, como eventual co-financiamento das contribuições dos beneficiários de rendimentos mais baixos para este pilar (Rodrigues e Pereira 2007, 405).

Sobre a questão demográfica, porventura, a questão mais importante, no estudo de Pinheiro e Cunha (2007), os autores referem que só faltou equacionar o problema da fecundidade o que, com o efeito consequente na diminuição da população ativa, a par do aumento da esperança de vida, se traduz no agravamento do *ratio* de dependência ou, numa perspetiva simétrica, na diminuição do potencial do sistema de repartição (*pay-as-you-go*). Todavia, sendo a nova fórmula mais atuarial, poder-se-á considerar que esta já incorporou, ainda que parcialmente, esse efeito, na medida em que quanto mais o montante da pensão for determinado pelo esforço contributivo (equidade contributiva), menor será o efeito negativo, derivado da questão demográfica, na sustentabilidade dos sistemas de segurança social. Daí que os autores considerem que, com a nova fórmula de cálculo das pensões, o sistema ficaria com maior ‘imunidade’, face a esse risco (Pinheiro e Cunha 2007, 64).

Ainda na perspetiva do problema pelo lado da oferta, em teoria, uma política de imigração integrada poderia ser muito mais determinante no reequilíbrio do *ratio* de dependência, do que um hipotético, e muito pouco plausível, aumento das taxas de fecundidade. A natalidade dependerá mais de um conjunto de expectativas de bem-estar crescente – ‘um futuro melhor para os meus filhos’ - que possa estimular a decisão de ter filhos, do que propriamente do montante das prestações sociais, benefícios fiscais ou disponibilidade de equipamentos e serviços de apoio à família (Rodrigues e Pereira 2007, 405).

## ADEQUAÇÃO DAS PENSÕES

---

### *Evolução do Montante Médio das Pensões*

No que se refere ao impacto na evolução do valor real das pensões médias, segundo dados oficiais, aquando da *Reforma*, o Governo previa, até 2050, uma diminuição de 18,07% no valor real das pensões médias (MTSS 2006a, 4).

Todavia, do ponto de vista metodológico, estas previsões têm sempre algumas limitações, na medida em que se baseiam na pensão média, não possibilitando, por isso, a análise do seu impacto distributivo por diferentes níveis salariais. Em teoria, essa diminuição da pensão média tanto pode ser determinada por um corte na taxa de substituição dos salários mais elevados como dos salários mais baixos, embora, ao nível da equidade, tal possa ter implicações diametralmente opostas. Do mesmo modo, a pensão média não permite identificar um hipotético aumento relativo das pensões mais baixas em consequência de uma redistribuição mais equitativa operada pelo sistema de segurança social.

Por outro lado, de salientar que, mesmo à época, as projeções apresentadas acerca da diminuição das pensões reportavam-se apenas ao sistema previdencial, não considerando, por isso, os efeitos da introdução do *Indexante de Apoios Sociais* (IAS), em substituição do salário mínimo nacional, nem das regras de atualização para as pensões não contributivas, parcialmente compensadas com a introdução do *Complemento Solidário para Idosos*<sup>46</sup> (CSI).

A redução do montante das pensões é ainda mais relevante num regime de segurança social do tipo *bismarckiano*, como o português (Arcanjo 1991, Nunes 2005). O estabelecimento do montante das pensões em função dos salários, centrando-se na manutenção do *status* profissional, de base corporativa, em alguns casos, leva a que as pensões não contributivas correspondam às pensões mais baixas, quando, numa perspetiva de equidade social, até pela sua própria natureza assistencial (sujeita, inclusive, a prova de recursos), aquelas pensões deveriam ser as prioritárias, tanto pelas situações de necessidade a que procuram dar resposta, como pela própria condição de vulnerabilidade dos beneficiários dessas mesmas prestações.

---

<sup>46</sup> Ver estudos sobre eficácia do RSI e do CSI (Rodrigues 2009).



## *Aplicação da Fórmula de 2002*

Tal como já foi referido, no futuro, o nível de rendimento assegurado pelas pensões, também conhecido por nível de generosidade, dependerá de três variáveis fundamentais: a evolução da componente de formação atuarial das pensões (fórmula), ou seja, o nível de contribuições (anos de carreira e idade mínima de acesso à pensão) necessário para atingir um determinado nível de pensão; a evolução dos salários e desempenho do mercado de trabalho no que se refere ao emprego; o regime fiscal de tributação dos rendimentos do trabalho e das pensões.

Ao analisar as implicações da *Reforma de 2007*, importa considerar que em Portugal, em 2006, portanto antes da Reforma, a taxa de substituição bruta das pensões era de 75% enquanto a líquida era de 91%. Com as novas regras introduzidas em 2007, a Comissão Europeia estima que a taxa de substituição bruta diminua 19% e a líquida 20%, entre 2006 e 2046 (Comissão Europeia 2010b, 6).

Comparativamente, esta quebra de 20% na taxa de substituição das pensões para um trabalhador com perfil de carreira de 40 anos, 65 anos de idade e salário médio foi, em termos comparativos, o segundo maior corte na UE, só superado pela República Checa, embora as estimativas prevejam que, apesar do corte, em 2060 a República Checa terá uma taxa de benefício de 38% e Portugal apenas 33% (Comissão Europeia 2010b, 28).

Porém, é preciso ter em conta que, considerando todo o sistema, ou seja a componente contributiva e não contributiva, e, por conseguinte, as respetivas pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, Portugal apresentava um nível de generosidade muito baixo, mesmo por comparação com os países do Europa do Sul, na ordem dos 46%. Avaliando as projeções de longo prazo, para o ano de 2060, constata-se que as taxas de substituição poderão ser ainda mais baixas (33%). Do ponto de vista metodológico, importa ressaltar que esta percentagem resulta da análise agregada de todas as pensões, tanto do sistema previdencial como do regime não contributivo (subsistema de solidariedade), pelo que a grande diferença que se verifica, face às taxas de substituição para um trabalhador, típica dos regimes bismarckianos, que oscilam entre os 65% e os 80%, é, precisamente por isso, ilustrativa da dualidade do sistema português (Santos 1998, Mozzicafreddo 2002).

Tabela 16: Projeção da evolução das taxas de substituição

Taxas de Substituição	2040		2060
	SS	CGA	SS unificada
Eckefeldt (2006)	39%	66%	66%
OCDE (2009) <sup>47</sup>	Só 2006		33%

Fonte: (Eckefeldt 2006, OCDE 2009).

Considerando as pensões públicas e privadas dos vinte e sete Estados-membros da EU, mais a Noruega, apenas países como a Irlanda (32%), Lituânia (32%), Polónia (31%), Letónia (25%) e Estónia (22%) apresentam um nível de generosidade das pensões inferior (taxas de substituição do rendimento). Estes dados podem, assim, ser entendidos como um indicador de divergência ao nível da adequação do sistema de pensões no contexto da UE (Comissão Europeia 2010b, 27).

Até 2007, havia doze países com taxas de substituição (*ratio* de benefícios) mais baixas do que Portugal. Em 2060, espera-se que apenas cinco países, quatro da Europa de Leste e os mais recentes membros da UE, juntamente com a Irlanda, apresentem uma generosidade ligeiramente menor (32%). No entanto, no caso da Irlanda, isto representa uma evolução positiva, uma vez que em 2007, o seu *ratio* era de apenas 27% (Comissão Europeia 2010b, 27).

Embora o declínio nas taxas de substituição líquidas seja comum a mais doze países da UE (ISG 2009, 17-18), no caso português, isso coloca um problema em aberto para os salários mais baixos (Martin e Whitehouse 2008, 15). Este problema é também identificado no relatório anual da *Associação Internacional de Segurança Social* (ISSA 2010b).

No entanto, a fórmula degressiva constitui uma opção de redistribuição de baixa intensidade, uma vez que todos beneficiam da mesma fórmula. A redistribuição faz-se assim pela não incorporação da totalidade do aumento salarial, provavelmente, porque esta é a única forma de evitar o desincentivo da divisão dos salários e eventuais manipulações.

Com a nova fórmula de cálculo das pensões em Portugal, uma vez que todos pagam a mesma taxa de contribuição sobre a totalidade do salário, a taxa de benefício será superior para os salários mais baixos ou, inversamente, a taxa de esforço contributivo para os salários mais baixos será menor, face aos restantes.

<sup>47</sup> O relatório da OCDE após Reforma da Segurança Social de 2007 (OCDE 2009, 248-252), *Pensions at a Glance*, não incorpora as alterações introduzidas, uma vez que os dados de referência são do ano de 2006.

## *Introdução do Factor de Sustentabilidade*

O principal fator de redução da despesa com as pensões foi a introdução do *fator de sustentabilidade*, pelo que importa avaliar o seu impacto.

A consequência ‘natural’ da introdução desta medida será uma diminuição das pensões (Rodrigues e Pereira 2007, 394). No fundo, trata-se de um aumento da idade da reforma implícito, em vez de coercivo, na medida em que permite a opção entre aumentar anos de contribuições e respetiva diminuição do número de anos como pensionista, através do prolongamento da vida activa<sup>48</sup>, o que, em teoria, poderá permitir compensar a perda introduzida pelo *fator de sustentabilidade* ou a reforma aos 65 anos de idade, com a ‘penalização integral’.

Tabela 17: Efeitos da aplicação do *Fator de Sustentabilidade*

Ano	EMV 65 anos (ano anterior em anos)	Factor de sustentabilidade	Corte % nas pensões	IAS – Indexante de Apoios Sociais
<b>2006</b>	17.89			
<b>2007</b>	17.99	0.994	-	€ 397.86
<b>2008</b>	18.13	0.987	0.56	€ 407.41
<b>2009</b>	18.19	0.984	1.32	€ 419.22
<b>2010</b>	18.47	0.969	1.65	€ 419.22
<b>2011</b>	18.62	0.961	3.14	€ 419.22
<b>2012</b>			3.92	€ 419.22
<b>2013</b>			4.78	€ 419.22
<b>2014</b>			<b>12.34</b>	€ 419.22

Fonte: elaboração própria

Com base nestes dados, até 2009, a Comissão Europeia considerava que o efeito imediato do *fator de sustentabilidade* na diminuição do montante das pensões tinha sido inferior ao esperado (Comissão Europeia 2010a, 39).

<sup>48</sup> Note-se que pode até haver uma majoração efetiva da pensão, no caso de os incentivos introduzidos serem superiores à aplicação da penalização, por via do *fator de sustentabilidade*. Para aferir esta possibilidade, seria preciso estimar os efeitos dos incentivos introduzidos, face à eventual evolução da esperança média de vida, à data da reforma.

Porém, já em 2010, as projeções indicavam que o impacto do *fator de sustentabilidade* poderia, no futuro, atingir os 22,6%, até porque os dados reais, em 2010, tinham sido de 3,14, acima das projeções da CE que eram de apenas 2,5%, conforme o quadro abaixo.

Tabela 18: Efeitos da aplicação do *Fator de Sustentabilidade* no Futuro

	2010	2020	2060
<b>Penalização</b>	2.5%	7%	22.6%

Fonte: Comissão Europeia (2010a).

A concretização destas projeções dependem da reação dos beneficiários ao efeito do *fator de sustentabilidade*, uma vez que estes tanto podem optar por se reformarem na idade estatutária, sofrendo uma redução na pensão com a aplicação do *fator de sustentabilidade*, como prolongar a sua carreira, beneficiando dos incentivos estabelecidos, até compensarem o efeito da aplicação do *fator de sustentabilidade*. Por exemplo, uma penalização de 1,65%, em 2009, pôde ser compensada com o adiamento em cerca de dois meses da data da reforma para um trabalhador com 40 anos de contribuições e quase três meses, para um trabalhador com trinta e cinco anos de contribuições. Para a sustentabilidade do sistema, esta é a opção mais favorável (Braz 2007, 241).

Já em 2014, o cálculo da penalização foi de 12 %, o que permite demonstrar que a realidade, ainda que à custa de medidas de austeridade extraordinárias, ultrapassou as projeções oficiais.

Para além de Portugal, vários países como a Suécia, Alemanha, Áustria, Finlândia, França, Itália e Polónia, introduziram fatores de ajustamento da evolução da esperança de vida, que se poderão traduzir, consequentemente, num decréscimo das taxas de substituição das pensões (Comissão Europeia 2010b, 30-31)<sup>49</sup>. Porém, Portugal foi, provavelmente, o país que adotou o mecanismo mais avançado (ISSA 2011b).

Do ponto de vista da sustentabilidade do sistema de segurança social, o prolongamento da vida ativa constituirá, naturalmente, a opção mais favorável (Braz 2007, 241).

Todavia este mecanismo não está isento de críticas. Segundo os autores Pedro Rodrigues e Marvão Pereira, este fator não é de sustentabilidade porque não a garante, apenas a reforça, e também não é de controlo demográfico porque, no âmbito da despesa, apenas

<sup>49</sup> O relatório da Comissão Europeia de 2010 não está atualizado porque não faz referência ao fator de sustentabilidade introduzido em Portugal desde 2008 (Comissão Europeia 2010b, 30-31).

controla a longevidade e não o número de pensionistas. Para o ser, deveria estar indexado ao *ratio* de dependência entre ativos e pensionistas (Rodrigues e Pereira 2007, 394).

Face ao exposto, aquela medida, em rigor, deveria ser antes considerada como um fator de longevidade, uma vez que representa um ‘congelamento’ da duração da pensão, indexado à esperança média de vida aos 65 anos, no ano de 2006.

Pela sua complexidade, este tipo de medida pode até não ser considerada um ‘corte’, mas, no mínimo, pode também ser entendida como o ‘fim’ da expansão da responsabilidade do sistema, em relação à duração da atribuição das pensões e, até mesmo, como uma rutura face aos princípios fundadores dos sistemas de repartição, na medida em que a duração da pensão passa a depender de um critério atuarial (número de anos da esperança média de vida) e não de um critério ‘social’ (tempo de vida do pensionista).

Em síntese, o novo pressuposto implícito na introdução do designado *fator de sustentabilidade* estabelece que todo o pensionista poderá receber no máximo uma pensão durante o número de anos que, em média, um pensionista recebia em 2006. Por conseguinte, trata-se de um dispositivo de limitação da generosidade do Estado, no que se refere à duração do pagamento de pensões, sendo o custo associado ao aumento da esperança de vida transferido integralmente, isto é a 100%, para os pensionistas.

Pese embora o facto de, tal como se procurou demonstrar, o *fator de sustentabilidade* constituir um efetivo mecanismo de aumento da idade de reforma, ainda que implícito e automático, em função do aumento da esperança média de vida aos 65 anos de idade<sup>50</sup>, este parece ser, ainda assim, um mecanismo que confere alguma liberdade de opção e transparência, se comparado com a alternativa imediata, que seria o aumento anual da idade de reforma, em função da evolução da esperança de vida. Neste sentido, poder-se-á considerar que o *fator de sustentabilidade* combina um congelamento da pensão com o necessário aumento automático da idade de reforma e, simultaneamente, permite liberdade de opção entre a reforma aos 65 anos de idade, com penalização, ou o prolongamento da carreira contributiva para compensar esse efeito. Assim, este mecanismo é mais flexível do que o mero aumento da idade da reforma.

Portugal está, assim, mais avançado do que a maioria dos países na UE, na forma como implementou o aumento da idade de reforma, sobretudo, devido a três razões: primeiro, pela composição do *fator de sustentabilidade*; segundo, porque o sistema de pensões dos funcionários públicos tem já as mesmas regras do sistema de segurança social, pelo que tanto

---

<sup>50</sup> Isto mesmo foi notícia no jornal DN (2-12-2009).

o *fator de sustentabilidade* como a idade de reforma, incentivos ou penalizações, são iguais nos dois sistemas; terceiro, porque sendo uma questão politicamente controversa e alvo de grandes resistências, a introdução do *fator de sustentabilidade* ‘despolitizou-a’, no sentido em que a destituiu da sua componente política, transferindo-a para a evolução de um indicador demográfico. Por isso, contrariamente a outros países, até à crise, este não era um assunto em discussão em Portugal, e apenas no final de 2013, a propósito da discussão do Orçamento do Estado para o ano de 2014, viria a ser retomado.

### *Regras de Indexação das Pensões*

Tendo presente as novas regras de atualização das pensões introduzidas pela *Reforma de 2007*, ao nível de efeitos da sua aplicação, é possível, desde logo, antecipar três conclusões: *i*) o valor das pensões, em termos reais, só está garantido para as pensões até 1,5 vezes o IAS - *Indexante de Apoios Sociais* ( $1,5 \times 419,22 = 628,83$  Euros); *ii*) só se o PIB registar um crescimento superior a 3%, é que as pensões com valores superiores a 6 IAS (2.512,32 Euros) não diminuirão em termos reais; *iii*) as pensões mais baixas, na melhor das hipóteses, terão um aumento real de 1%, pois este constitui o limite do aumento acima da inflação.

Em suma, para qualquer cenário de crescimento económico inferior a 3%, haverá sempre pensões que perderão valor em termos reais. Pelo contrário, uma situação de crescimento económico acima dos 3% permitirá um aumento real das pensões mais baixas e intermédias, mas, mesmo assim, em proporções sempre inferiores ao acréscimo marginal do PIB, embora nunca um aumento das pensões mais elevadas, o que na prática, é revelador de um congelamento destas pensões, que significa uma diminuição gradual ao ritmo da inflação, já que independentemente da evolução macroeconómica, as pensões mais elevadas nunca serão aumentadas.

Por conseguinte, e tendo por referência o desempenho da economia portuguesa nos últimos 15 anos, que foi praticamente crescimento zero, se poderia prever que estas regras de indexação das pensões determinariam com uma elevada probabilidade a perda de poder de compra de todas as pensões superiores a 1,5 IAS.

Todavia, a crise financeira, logo em 2009, no ano seguinte à aplicação da lei, encarregou-se de demonstrar os limites destas regras de indexação, cegas no plano político, já que de 2008 a 2012 nem crescimento económico se registou, e com a inflação negativa, no

ano de 2008, o Governo viu-se na obrigação de aprovar uma exceção à aplicação da Lei para evitar um corte nas pensões no ano de 2009.

Assim, a oposição no Parlamento tentou uma reforma nas regras de indexação introduzidas em 2007. O governo viria a recusar esta proposta e optou antes por uma medida de aumento das pensões de carácter excecional, no sentido de assegurar a não diminuição das pensões em termos nominais. Isto constitui apenas um exemplo ilustrativo dos eventuais efeitos decorrentes da introdução de mecanismos "automáticos" em programas sociais (Carolo 2008, 13), e o mesmo pode vir a suceder para o *fator de sustentabilidade*.

De notar ainda que, na composição do indexante de atualização das pensões, contrariamente à Lei 35/2002, de 19 de Fevereiro, a Lei de 2007 não prevê qualquer indicador de evolução dos salários como parâmetro para atualização das pensões. Este aspeto assume particular importância porque significa que entre ativos e pensionistas deixa de existir solidariedade inter-geracional na dimensão do rendimento – o aumento das pensões em função do crescimento dos descontos sobre os salários deixa de ser uma possibilidade, ou, noutra formulação, os ganhos de produtividade não serão partilhados com os pensionistas

No contexto Europeu, verifica-se que Portugal é o único país (UE-27) que apresenta regras de indexação que combinam preços e PIB, sendo mesmo o único país a estabelecer o PIB como referência (ISG 2009, 19).

A médio-longo prazo, o efeito deste novo mecanismo de indexação poderá ser mensurável pela projeção da variação das taxas líquidas de substituição para um pensionista dez anos após a aposentação em 2046, quando se espera uma queda de 15%. Apenas três outros países apresentam um maior declínio: a Áustria, Grécia (-16%) e Roménia (-23%) (*idem*). Contudo, em termos comparativos, a situação em Portugal parece menos grave dado o ponto de partida, uma vez que o nível de generosidade anterior era mais elevado.

Por fim, um aspeto muito relevante, mas que escapa à análise comparada, é a questão dos mínimos sociais. O governo criou um novo indexante, o *Indexante dos Apoios Sociais* (IAS), instituído pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, que veio substituir a *Retribuição Mínima Mensal Garantida* (RMG), enquanto referencial determinante da fixação, cálculo e atualização das contribuições, das pensões e outras prestações sociais do *Regime Não Contributivo*, designadamente, *Pensão Social*, *Pensões Mínimas*, *RSI*, e, recentemente, *Subsídio de Desemprego*.

Esta mesma medida teve ainda um efeito colateral que foi o aumento da carga fiscal, em virtude da diminuição dos patamares de referência para a determinação da taxa de IRS a pagar

sobre os rendimentos das pensões, já que antes os escalões eram definidos em função do SMN.

### *Incentivos e Penalizações para o Adiamento e a Antecipação da Reforma*

Como compensação dos efeitos das reformas em curso, muitos países estabeleceram também incentivos para prolongamento da vida ativa e consequente adiamento da idade de reforma. Estes incentivos funcionam, sobretudo, na base de majorações na fórmula de cálculo da pensão, permitindo assim compensar os efeitos do aumento da esperança de vida. Portugal é o país em que este incentivo é maior, variando entre 0,33% e 1% por cada mês de trabalho, além da idade da reforma, em função da duração da carreira contributiva, sendo mesmo o mais generoso para trabalhadores com mais de 40 anos de carreira contributiva<sup>51</sup> (Comissão Europeia 2010b, 33).

No que se refere às penalizações associadas à reforma antecipada, portanto a opção individual oposta ao prolongamento da vida ativa, nos dados comparativos apresentados pela Comissão Europeia a penalização apresentada é de 2,5%, o que em termos comparativos seria um dos valores mais baixos (*idem*). Contudo, este dado está desatualizado, uma vez que a penalização, em 2010, já era de 0,5 % ao mês, logo 6% ano. Além do mais, esta penalização foi estendida à CGA, o sistema de pensões dos funcionários públicos.

Em virtude desta incorreção, não é possível retirar conclusões sobre os dados comparativos apresentados no relatório. Porém, a título de exemplo, repare-se que no caso apresentado a penalização seria antes de 12%, em vez de 2,5%, o que, contrariamente ao apresentado pela CE, coloca Portugal numa situação fortemente penalizadora, sendo apenas ultrapassado pela Hungria, com cerca de 12,5% (Comissão Europeia 2010b, 33).

Os incentivos em causa merecerão uma análise crítica. O primeiro aspeto que pode ser destacado é a excessiva generosidade aparente, quer para quem atinge a carreira completa antes da idade legal e decide adiar a reforma, quer para aqueles que, com mais de 40 anos de contribuições, adiam a reforma para depois da idade legal. O segundo tem que ver com a natureza dos incentivos, uma vez que estes tenderão a beneficiar de forma enviesada as carreiras mais longas, já de si beneficiadas pela fórmula de cálculo da pensão estatutária, não

---

<sup>51</sup> Este era o título de uma notícia publicada no *Jornal de Negócios* (8 de julho de 2010, p. 29).



atendendo nem à variação da idade<sup>52</sup>, nem à natureza do trabalho realizado. Em terceiro, existe o risco de manipulação através da diminuição do salário, depois da idade de acesso à reforma para beneficiários com mais de 40 anos de contribuições, uma vez o que incentivo apenas se baseia na duração da carreira. Neste sentido, seria mais eficiente procurar um mecanismo de taxas de formação crescentes em vez da utilização de bónus mensais, como percentagens da pensão estatutária (Rodrigues e Pereira 2007, 401-403).

Contudo, verificou-se um efeito indesejado. Apesar da aparente bondade desta reforma, no que se refere aos incentivos para prolongamento da vida ativa e agravamento das penalizações por antecipação da reforma, ela teve o efeito precisamente oposto, o que se traduziu num forte aumento dos pedidos de reforma antecipada, logo no ano de 2009<sup>53</sup>.

Sociologicamente, seria interessante procurar perceber se este efeito deve ser interpretado como ‘apesar do’, ou antes em ‘consequência do’ agravamento das penalizações.

No plano micro-económico, inevitavelmente, qualquer anúncio, ou até mera suspeita, de uma reforma num sistema de pensões, permite aos beneficiários ajustarem as suas expectativas e, conseqüentemente, escolherem a opção mais favorável. No caso da aceleração da convergência das regras da CGA com o RGSS, em que era sabido que todas as eventuais alterações determinariam uma diminuição das condições de aposentação, muitos funcionários consideraram que seria vantajoso antecipar a reforma, na medida em que as perdas associadas à penalização por antecipação seriam inferiores às potenciais perdas pela alteração tempo de serviço, idade, ou mesmo fórmula de cálculo.

Por outro lado, importa ter presente que, tal como Nicholas Barr defendeu, dada a incerteza sobre o futuro, os benefícios associados às pensões são sobretudo uma questão de ‘promessa’ (Barr 1993, 212-213). Neste sentido, para este efeito, poderá ter também contribuído a falta de confiança na garantia e salvaguarda dos direitos do sistema de pensões, até porque as sucessivas reformas podem ter levado os beneficiários a preferir “assegurar de imediato” a “sua” pensão, ainda que com penalizações.

Ambos os aspetos parecem confirmar a importância da dimensão política do sistema, sobretudo, porque a confiança constitui, porventura, o fundamento primeiro do funcionamento dos sistemas de pensões, que, pela sua natureza, implicam pagamentos de contribuições e benefícios ao longo do ciclo de vida, desde o início da carreira profissional até à morte, portanto, durante cerca de 60 anos, em média.

---

<sup>52</sup> Um trabalhador com 65 anos e 40 de carreira e outro de 70, com a mesma carreira receberão a mesma bonificação.

<sup>53</sup> O mesmo foi notícia no jornal *Diário Económico* (26-01-2009).

## EQUIDADE DA REDISTRIBUIÇÃO

A tabela seguinte permite uma leitura comparada do que se pode designar por efeitos redistributivos do sistema de pensões entre os principais países. Estes dados oferecem a possibilidade de comparar e de avaliar o impacto da *Reforma de 2007*, ao nível da redistribuição operada pelo sistema de pensões, através do indicador *taxas de substituição*.

Tabela 19: Redistribuição nas pensões segundo a análise comparativa

Países	Nível Salarial	Antes	Depois	Diferença em pontos percentuais	Variação em percentagem
Reformas que protegem pensionistas com menores rendimentos					
Alemanha	Metade da média	56.4	59.2	2.8	5%
	Média	66.6	61.3	-5.3	-8%
	Dobro da média	66.4	60.3	-6.1	-9%
França	Metade da média	79.7	76.2	-3.5	-4%
	Média	78.2	65.7	-12.5	-16%
	Dobro da média	70.8	60.2	-10.6	-15%
Finlândia	Metade da média	75.9	73.2	-2.7	-4%
	Média	71.4	62.4	-9	-13%
	Dobro da média	72.4	63.8	-8.6	-12%
Reino Unido	Metade da média	51.9	63.8	11.9	23%
	Média	39.8	40.9	1.1	3%
	Dobro da média	28.3	29.2	0.9	3%
Bélgica	Metade da média	74.2	78.7	4.5	6%
	Média	62.1	63.7	1.6	3%
	Dobro da média	50.6	51.7	1.1	2%
República Checa	Metade da média	86.7	95.3	8.6	10%
	Média	58.1	64.1	6	10%
	Dobro da média	44.6	49.4	4.8	11%
Reformas que reforçam a relação entre contribuições e benefícios					
Polónia	Metade da média	97.1	74.4	-22.7	-23%
	Média	76.9	74.9	-2	-3%
	Dobro da média	69.7	75	5.3	8%
Eslováquia	Metade da média	76.4	66.3	-10.1	-13%
	Média	75.9	72.7	-3.2	-4%
	Dobro da média	52.2	74.9	22.7	43%

Hungria	Metade da média	85.9	94.3	8.4	10%
	Média	83.2	105.5	22.3	27%
	Dobro da média	79.1	99.2	20.1	25%
Cortes nos benefícios acima do padrão					
Áustria	Metade da média	98.4	90.5	-7.9	-8%
	Média	99.2	90.3	-8.9	-9%
	Dobro da média	95.1	86.3	-8.8	-9%
Itália	Metade da média	99.1	74.8	-24.3	-25%
	Média	99.1	74.8	-24.3	-25%
	Dobro da média	99.2	77.1	-22.1	-22%
Portugal	Metade da média	106.1	63.7	-42.4	-40%
	Média	112	69.6	-42.4	-38%
	Dobro da média	110.8	72	-38.8	-35%

Fonte: Zaidi 2010 com dados da OCDE 2009.

### *Equidade Distributiva*

Em teoria, com a nova fórmula de cálculo das pensões, que considera toda a carreira contributiva, e com as regras de atualização diferenciadas, consoante os valores das pensões, é expectável que a desigualdade de rendimento entre as pensões tenda a diminuir.

Todavia, a reforma de 2007 assentou numa redução do montante das pensões, medido pelas taxas de substituição, conforme a Tabela 19 (adequação) -, onde se pode constatar que são os pensionistas quem suporta 100% dos custos decorrentes do aumento da sua esperança de vida. Por conseguinte, isto significa um incremento do risco de pobreza para os idosos, uma vez que, mesmo para as pensões mais baixas, as atualizações das pensões em termos reais não estão garantidas.

A atualização de 2009 para as estimativas das atuais e potenciais taxas de substituição teóricas das pensões, para o período de 2006-2046, evidenciam resultados regressivos para Portugal devido às taxas de substituição para os salários mais baixos (ISG 2009, 24).

Sendo a diminuição das taxas de substituição uma tendência comum com outros doze Estados membros (ISG 2009, 17-18), importa enquadrar essa diminuição na comparação com os outros países da UE.

Tabela 20: Efeito fórmula de cálculo - Análise Taxas Substituição

Salário (Euros)	500	1.000	2.000	5.000	10.000
TSB em %	91.84	90.59	88.65	84.54	82.27

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, é dito graficamente que o “efeito redistributivo” da nova fórmula varia entre 1,25 % para um salário de 500 Euros, face a um salário de 1000 Euro (portanto 1,25% a mais, face a um salário que é o dobro) e 9,57% para um salário de 10 000 Euro, ou seja 20 vezes maior.

Já do ponto de vista da classe média (premissa simplificadora para um salário de 1.000 Euros), esta perderá somente 1,25, face ao salário de 500 Euros (salário mínimo atual é de 505 Euros) mas ganhará entre 3,19 % e 7,3%, face a um salário de 2.000 e 5.000 Euros, respetivamente.

Um dado interessante é que o efeito redistributivo na determinação dos montantes das pensões depende agora apenas de dois fatores: da fórmula de cálculo (sistema segurança social) e do regime de tributação das pensões (sistema fiscal). De referir que até 2007, eram três os fatores, porque o perfil de carreira influenciava os resultados de forma regressiva, enquanto agora a consideração da média de toda a carreira tende a anular esse efeito e o facto de a taxa de formação ser degressiva contribui, ainda que modestamente, para uma correção da desigualdade salarial, que poderá ser efetiva, se for acompanhada de uma política fiscal calibrada para esse fim.

### *Equidade Fiscal*

A análise dos dados apresentados permite concluir que, apesar da *Reforma de 2007* ter calibrado as taxas de substituição de forma mais equitativa, isto é, assegurando taxas de substituição mais elevadas para os salários mais baixos, a análise das taxas de substituição líquidas permite constatar que esse efeito na distribuição é invertido.

Estes mesmos dados permitem identificar que esta regressividade está associada à fiscalidade, uma vez que, desde 2002, foi implementada, pela primeira vez, uma fórmula de cálculo da pensão que estabelece taxas degressivas de formação da pensão, em função de escalões de rendimento, que veio substituir uma fórmula igual para todos os salários, assente

numa única taxa de substituição. A demonstração deste argumento é mensurável pela diferença entre a taxa de substituição bruta e líquida da pensão, pois as taxas de substituição brutas são, ainda que ligeiramente, mais elevadas para baixos rendimentos.

Com a reforma de 2007, esta fórmula foi generalizada a todos os trabalhadores<sup>54</sup>. Daqui decorre que as taxas de substituição das pensões para os salários mais baixos em Portugal permaneçam regressivas (ISG 2009, 24 e 28) e que esta iniquidade possa persistir até 2050, uma vez que, para os salários correspondentes a 2/3 do salário médio, a projeção aponta para uma taxa de substituição líquida inferior à média (ISG 2006, 105), embora numa situação mais desfavorável pelos efeitos decorrentes da crise e das medidas de austeridade.

Assim, o sistema fiscal é não só regressivo, como o seu efeito é superior ao da redistribuição decorrente da degressividade da fórmula de cálculo.

Ainda que quase todos os países possuam sistemas fiscais mais favoráveis na tributação dos rendimentos das pensões, na comparação com os membros UE-27, Portugal apresenta um dos piores resultados, em termos de equidade distributiva - a taxa de substituição líquida para um pensionista que ganhe dois terços do salário médio é 4% menor do que para um que aufera um salário médio. Apenas três países evidenciam o mesmo padrão: a Áustria e a Roménia, com o mesmo resultado, e Hungria com uma taxa 10% mais baixa, e que constitui a maior diferença (ISG 2009, 24).

Com os dados de 2009 apenas se poderia concluir que, em Portugal, o sistema fiscal aparentava ser, em termos relativos, mais ‘generoso’ para com os rendimentos de pensões mais elevados (ISG 2009, 17), logo regressivo, aspeto que, a avaliar pelos dados mais recentes que se referem ao ano de 2012, ainda subsiste (OCDE 2013).

No entanto, é expectável que este regime venha a conhecer alterações. Aliás, já ocorreram algumas com a diminuição do limiar de isenção do IRS, embora esta seja a medida exatamente oposta à necessária, uma vez que tenderá a agravar ainda mais a situação dos salários inferiores à média.

Quanto ao caso português, tal como já havia sido alertado no *Livro Verde da Reforma da Segurança Social* (1997) e, posteriormente, demonstrado empiricamente num estudo coordenado por Cabral (2002), as pessoas com salários mais elevados são também aquelas que irão beneficiar de pensões mais altas e, estatisticamente, irão viver por mais tempo. Por

---

<sup>54</sup> De modo a assegurar o respeito pelos direitos adquiridos dos trabalhadores mais antigos, a aplicação da nova fórmula é feita apenas para o período após 2005. O mesmo acontece para os funcionários públicos. Em ambos os casos, o montante da pensão será determinado por duas componentes, uma até 2005 e outra de 2006 em diante, cada uma com a respetiva fórmula.

consequente, num sistema de segurança social de tipo *bismarckiano* e inspiração corporativa, como é o português, a lógica será a manutenção do *status* profissional, o que é indutor de regressividades

Do ponto de vista da equidade na distribuição dos recursos, podem identificar-se assim dois fatores de regressividade (Esping-Andersen e Palier 2009, 119). Por um lado, há um efeito de aumento da taxa de substituição líquida (regressividade fiscal) da pensão e, por outro, um enviesamento que decorre das diferenças na esperança de vida, em termos de financiamento, que se traduz numa enorme diferença, já que a pensão, além de ser mais elevada, a duração do seu pagamento será superior. Em suma, no plano da racionalidade económica significa maior despesa do Estado com aqueles que menos precisam.

Consequentemente, politicamente, parece ser muito significativo que este tipo de iniquidade não tenha sido equacionado e, talvez por isso, nem sequer tenha sido referido, quando a *Reforma de 2007* introduziu um novo mecanismo associado à esperança de vida – o *factor de sustentabilidade*. Este fator não constitui propriamente uma novidade, dado que, pelo menos desde o *Livro Verde* (CLBSS1997), havia sido apontado como um dos principais elementos de iniquidade do sistema de segurança social.

### *Regressividade das majorações*

A *Reforma de 2007* introduziu uma nova regressividade associada aos incentivos para o prolongamento da vida ativa, já que em teoria estes não são equitativos (ISG2009, 22).

Sendo aceite que as bonificações para o prolongamento da vida ativa constituem um incentivo para adiar a idade de reforma e, assim, uma oportunidade para neutralizar o efeito penalizador do *fator de sustentabilidade* no montante da pensão a receber, afigura-se também evidente que a oportunidade de usufruir desta bonificação não é equitativa, porque só está acessível a quem tiver a possibilidade de continuar a trabalhar, depois da idade estatutária de acesso à reforma.

De igual modo, a probabilidade de tal ser aceite pela entidade empregadora é maior para os trabalhadores mais qualificados, provavelmente, serão também melhor remunerados.

Finalmente, o adiamento da idade da reforma pode ainda provocar uma redução do efeito redistributivo introduzido pela fórmula degressiva de cálculo da pensão, ou mesmo agravar a sua regressividade na distribuição do rendimento das pensões, uma vez que as

bonificações relativamente generosas que foram introduzidas pela reforma de 2007, sobretudo, se incidirem como majorações das pensões mais elevadas, tenderão a anular o ‘leve’ efeito redistributivo determinado pela fórmula degressiva em vigor desde 2000, conforme quadro anterior.

De notar que, neste caso, nem sequer se está a considerar a situação dos desempregados, cuja faixa etária dos maiores de 50 anos constitui o grupo de maior risco (INE 2013), ainda para mais na atual situação económico-social, com consequente aumento das restrições à reforma antecipada, e até da idade de reforma (Ministério das Finanças 2013).

## MODELO DE SEGURANÇA SOCIAL

---

A principal alteração institucional trazida pela *Reforma de 2007* parece dizer respeito à unificação do sistema, já que o modelo se mantém de repartição e exclusivamente público, não obstante os incentivos introduzidos para o fomento da poupança privada.

Deste modo, considerando a questão da equidade entre os subsistemas públicos, prevista desde a Lei de Bases de 1984, a principal implicação da reforma de 2007 consistiu na aceleração da convergência do sistema de pensões dos funcionários públicos (CGA) com as regras entretanto instituídas no Regime Geral de Segurança Social (RGSS), com o deflagrar da crise financeira mundial em 2008, que se traduziu numa crise da dívida, de 2009 até ao presente.

A convergência da CGA com RGSS há muito que vinha sendo defendida, pelo menos desde a publicação do *Livro Verde para a Reforma da Segurança Social* (CLBSS 1997). Nesse longo processo, também a *Reforma de 2007* estabelecia regras para uma progressiva uniformização<sup>55</sup> e aplicação imediata da nova fórmula cálculo, eliminando assim a cláusula de salvaguarda acordada em 2000, de direito de opção pela fórmula mais conveniente.

Na sequência das medidas de austeridade decorrentes da crise, em 2014, o Governo pretende que as regras de cálculo para as pensões atribuídas pela CGA passem a considerar

---

<sup>55</sup> De modo a assegurar o respeito pelos direitos adquiridos na formação da pensão dos funcionários públicos, o Governo implementou uma regra que contemplará dois períodos, correspondendo o primeiro ao período anterior à reforma, até 2005, a fórmula antiga baseada no último salário, e de 2006 até à data da reforma, a nova fórmula, em função da média salarial para o período em questão.

uma segunda parcela que segue as regras do regime geral da Segurança Social, mas apenas para a proporção de descontos nos anos subsequentes a 2005, eliminando-se assim, ainda que parcialmente e apenas para o futuro, diferenças significativas e temporalmente desalinhadas, entre os dois regimes, no tempo de descontos, na idade e na remuneração de referência para o apuramento do valor da pensão (Ministério das Finanças 2013, 56-57).

Em rigor, não se tratou de uma nova medida mas, antes, de uma decisão do Governo em acelerar a convergência com o sistema de segurança social, que já estava decidida mas para uma data posterior, em 2015. Esta decisão implicou principalmente três mudanças: *i)* um aumento imediato da idade de aposentação dos funcionários públicos para 62,5 anos (ainda que tenha tido como efeito perverso precisamente o aumento dos pedidos de reforma antecipada em 2010), com a promessa de aumentar para 65 (equiparação à idade estabelecida no RGSS) até 2012, em vez de 2015 (esta promessa, entretanto, não foi cumprida); *ii)* a adoção do mesmo esquema de penalização para a aposentação antecipada (0,5% ao mês, em vez de 4,5% por ano, ou seja, mais 1,5 % de penalização), já em prática na segurança social; *iii)* por último, mas não menos importante, verificou-se uma correção ‘menor’ sobre as regras de transição de aplicação da nova fórmula aos funcionários públicos abrangidos pelo regime anterior, o que pôs termo ao princípio do último salário, como base de cálculo das pensões.

Estas iniciativas consideradas de pequena dimensão, se tomadas no seu conjunto, e considerando dados apresentados anteriormente, neste trabalho, poderiam consubstanciar a uniformização do regime da *Caixa Geral de Aposentações* (sistema de pensões dos funcionários públicos) com o Regime Geral de Segurança Social (sistema de pensões do setor privado). Ora, se o pressuposto for o de que a igualdade de regimes é mais justa, esta uniformização representa, *per se*, um ganho de equidade, no sentido de ‘*fairness*’, como foi definida por Rawls (1993), até porque aumenta a transparência na gestão da relação contribuições/benefícios, a confiança política e a sustentabilidade financeira do sistema.

Mas houve também uma alteração importante em termos da solidariedade intrínseca ao sistema de repartição (*pay-as-you-go*).

Com a introdução do *fator de sustentabilidade*, a longevidade não é mais um risco do Estado, mas, sim, dos indivíduos. Ora, o que se fez em Portugal, com a *Reforma de 2007*, foi precisamente calibrar o sistema público, de modo a imunizá-lo desse risco, uma vez que o *fator de sustentabilidade* induz um benefício definido em função da esperança média de vida de 2006. Isto tem por consequência, a passagem de um benefício variável, que garantia uma prestação até ao fim da vida do pensionista para um benefício com a mesma garantia e duração, mas cujo montante é calibrado pela atualização da esperança de vida no ano da



reforma. Nesse sentido, o benefício como que pode ser considerado ‘fixo’, em função desse indicador estatístico calculado pelo INE.

Por conseguinte, uma vez que esse risco é mutualizado em função da esperança média de vida, cuja variação (aumento) se reflete num ajustamento automático da pensão (corte), representa uma iniquidade.

No que diz respeito a implicações futuras, o efeito combinado das medidas desta reforma, a consequente desvalorização imediata das pensões e a diminuição futura das taxas de substituição das pensões podem ser entendidas como a ‘construção da oportunidade’ de desenvolvimento do segundo e terceiro pilares. Isto mesmo é reconhecido pela *Associação Internacional de Segurança Social* que, no seu relatório, menciona a *Reforma de 2007* como a base de transição para um sistema multi-pilar: “The reform is expected to move the Portuguese pension system gradually from a mainly pay-as-you-go model, with a population heavily relying on the state-sponsored old-age pension, towards a more balanced multipillar pay-as-you-go/capitalization pension model. As the reform will reduce the first-pillar pensions by 10-20 per cent, (with the higher-income class touched the most), it is therefore expected that more and more persons should turn towards both the occupational schemes (2nd pillar) and the personal saving plans (3rd pillar) if they want to maintain their current lifestyles” (ISSA 2010b<sup>56</sup>).

Uma das conclusões que se poderá tirar é que devido às alterações introduzidas, o sistema de pensões em Portugal perdeu a principal vantagem de um sistema de repartição, já que apesar da conjuntura demográfica ser extremamente desfavorável, e mesmo que não o fosse, não haveria ganhos decorrentes da evolução da população ativa (crescimento do *ratio* ativos/reformados), pois as contribuições foram calibradas em função da nova fórmula (contribuição definida em vez de benefício definido) e o efeito do envelhecimento é neutralizado pela aplicação do *fator de sustentabilidade*. Acresce que a transição de uma fórmula de benefício definido (assente taxa de substituição fixa do salário pela pensão) para uma regra de cálculo em função das contribuições (em função de uma taxa de formação da pensão, que é variável) eliminou qualquer possibilidade de solidariedade direta entre os salários e as pensões (por exemplo, a indexação das pensões a uma percentagem do crescimento salarial anual), até porque, mesmo numa situação de crescimento económico superior a 3% do PIB, as atualizações estão limitadas.

---

<sup>56</sup> Disponível em: <http://www.issa.int/aiss/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/Portugal/Reforms/Portugal-to-speed-up-its-first-pillar-pension-reform>

Por tudo isto, é importante ter presente que este efeito combinado da aplicação do *fator de sustentabilidade*, com as novas regras atuariais da fórmula de cálculo, e a indexação restritiva das pensões, aquando da reforma, ainda antes das medidas de austeridade, representa, no médio prazo, o fim da ‘componente social’ dentro do sistema de pensões da segurança social, que, por força do processo de convergência (uniformização) em curso da CGA com RGSS, é representativo do todo nacional.

O alcance desta reforma é tanto maior quanto até esta reforma em 2007, os sistemas de pensões funcionaram num pressuposto de garantia quase absoluta de direitos adquiridos, segundo regras que não garantiam nem a sustentabilidade financeira nem a equidade redistributiva, enquanto, doravante, o sistema de segurança social prevê o pagamento de pensões apenas na proporção das contribuições realizadas pelo trabalhador; mesmo assim, ao montante que for determinado por essas regras, será ainda deduzido o equivalente aos encargos financeiros decorrentes do aumento da esperança de vida, e a manutenção do poder de compra das pensões ao longo da vida fica apenas garantido para as pensões mais baixas. Deste modo, deixa de estar implícito um contrato de solidariedade intergeracional (Mendes 2011), embora passe a existir solidariedade intrageracional, ainda que muito ténue.

No que se refere ao *plafonamento*, importará notar que a *Lei de Bases de 2007* representa mais do que uma “continuidade” da Lei 32/2002, do Governo do PSD/CDS-PP<sup>57</sup>, na medida em que reforça oponibilidade de *plafonamento*, ao reiterar a possibilidade legal do *plafonamento* horizontal já prevista na Lei de 2002, mas ainda não introduzida, acrescentando ainda a possibilidade do *plafonamento* vertical, o que constitui uma inovação no sistema de segurança social português.

Em suma, a *Reforma de 2007* representa um corte generalizado em todas as pensões, mas feito de forma indireta, já que se manteve a fórmula e, mesmo no que respeita ao modelo institucional, manteve a estrutura de pilar único de repartição 100% pública, ainda que introduzindo possibilidade de um esquema complementar individual igualmente público (PPR do Estado). Todavia, abriu a possibilidade legal para o *plafonamento*, tanto horizontal (limite máximo em função do rendimento) como vertical (segmentação contributiva por prestações). Ao nível da estrutura do sistema, fica, assim, aberta a possibilidade da constituição de um sistema multi-pilar (ISSA 2010b).

---

<sup>57</sup>Por exemplo, em Entrevista realizada, o PCP defendeu que Lei de Bases de 2007 significava ‘continuidade do *plafonamento*’ da Lei de 2002.

## X

# O PROCESSO POLÍTICO DA REFORMA DE 2007

## ECONOMIA POLÍTICA DAS REFORMAS E REDISTRIBUIÇÃO

---

Os progressos na literatura, no âmbito do institucionalismo-histórico, têm enfatizado o papel das instituições, no seio do jogo político, na medida em que estas influenciam e modelam o poder político. Importará, então, procurar compreender quais as constelações institucionais específicas que poderão favorecer as reformas, ou como as poderão direcionar.

Nesta parte do trabalho, procurar-se-á analisar a *Reforma de 2007*, segundo o ângulo da Economia Política, tentando identificar os fatores explicativos que terão permitido implementar a Reforma e explicar os seus efeitos.

Qualquer reforma terá necessariamente implicações em diferentes dimensões, designadamente, as que se referem ao conflito geracional, aos impactos, ao papel do estado e às questões de equidade. De seguida, são elencadas e apresentadas as dimensões referidas.

- i) Conflito inter-geracional - Os custos, em sistemas de repartição (*pay-as-you-go*), recaem sobre os trabalhadores, mas, por sua vez, o retrenchment é impopular, pois, nenhum pensionista aceita perder; o elevado montante alocado à despesa com pensões suscita questões de equidade.
- ii) Impactos - São muito diferenciados os impactos, devido à existência de regalias, ou tratamento diferenciado, para determinados grupos, em detrimento de outros, mesmo em sistemas considerados universais, conforme a idade ou grupos de pertença, de que os funcionários públicos são um exemplo, pela exigência de tratamento especial e pela resistência à mudança,
- iii) Papel do Estado - Reformar sistemas públicos de pensões tem relação direta com o papel do Estado na garantia de apoio adequado aos idosos. No entanto, esse mesmo Estado tem sido objeto de pressão para a sua redução, tanto por questões de ordem financeira, como ideológica. Ainda que seja questionável o que se poderá considerar

como ‘natural alternativa’, constituída esta pelos sistemas privados. Primeiro, porque a crise financeira de 1929 foi um dos elementos chave para a instituição dos sistemas públicos de repartição (*pay-as-you-go*) (Marier 2002, 5) e, depois, porque as crises financeiras, sobretudo a última, em 2008, levantam desconfianças sobre a capacidade do setor privado para assegurar um sistema de pensões.

- iv) Equidade - Reformar pensões levanta questões de equidade. Coloca-se, por isso, a questão de saber se o Estado deverá, através do sistemas de pensões, procurar endereçar a correção das desigualdades decorrentes do mercado, sobretudo as que se referem ao género, atendendo à pressão demográfica, decorrente da queda das taxas de fertilidade.

É no contexto do institucionalismo histórico que deverá ser enquadrado o jogo político, inerente ao processo de reforma e de distribuição de poder que lhe está subjacente (Haggard e Kaufman 2008, 182).

Por conseguinte, afigura-se ser fundamental compreender os fatores e as lógicas de cada interveniente neste processo. Por exemplo, perceber os atores e as suas motivações, como é que estes se comportam, tanto na competição eleitoral, como na defesa do seus próprios interesses (Haggard e Kaufman 2008, 13-14), já que a política, ao contrário do mercado, que depende da iniciativa individual, implica uma ação coletiva (Pierson 2004, 32-33), pelo que será crucial procurar analisar as relações que se estabelecem entre os diferentes intervenientes.

O poder dos diversos atores e os princípios determinantes da sua ação são intangíveis, só as eleições os permitem avaliar porque aquelas são o único instrumento de legitimação (Luhmann 1990). Coloca-se, ainda, a questão dos custos eleitorais que qualquer reforma acarreta, na medida em que se poderá perguntar qual o incentivo político para um governo, seja ele qual for, avançar para uma reforma que terá custos eleitorais (Lindert 2004).

Uma outra dimensão que se considera fundamental relaciona-se com as instâncias de veto, na literatura, usualmente, designadas por *veto powers* e *veto players*, tanto no processo legislativo como na própria efetividade da implementação das reformas. Desta dimensão constituem exemplo as resistências de grupos corporativos com forte poder, como os médicos, ou professores, que conseguem muitas vezes mobilizar os próprios recursos do sistema para bloquear, ou, até, mudar a direção da reforma (Haggard e Kaufman 2008, 197).

Por outro lado, no que se refere à necessidade de estabelecer compromissos para a reforma, convirá ter presente que fatores como a sustentabilidade financeira e o modelo de funcionamento dos sistemas de pensões limitam, tanto as opções institucionais de reforma

como a capacidade para estabelecer alianças com os diferentes atores envolvidos no processo de reforma.

Não será de estranhar, por isso, que os sindicatos do setor público, que, em Portugal, são praticamente os únicos, especialmente aqueles que têm influência institucionalizada na gestão dos fundos de segurança social, acabem, muitas vezes, por conseguir concessões importantes no decurso do processo de reformas das pensões. Residirá aqui, porventura, a explicação para que setores altamente centralizados, como a saúde e a educação, sejam precisamente dos que se têm mostrado mais resistentes à mudança (Haggard e Kaufman 2008, 200).

Segundo a perspetiva sistémica de Luhmann (1990), a democracia representa um jogo comum de governo/oposição, o que ajuda a enquadrar a análise das reformas, em função das alternativas disponíveis, ou defendidas por outros atores políticos. Assim, e ao contrário do que vem sendo divulgado, os Estados nacionais detêm ainda muito poder de reforma, particularmente, o poder de a fazer, ou não fazer.

A política é também relevante pela sua capacidade de influenciar as atitudes das pessoas em matérias de bem-estar e, por conseguinte, os políticos recorrem a táticas específicas, a fim de conseguirem legitimar as suas decisões (Mau e Veghte 2007, 9).

Assim, e tendo presente o quadro teórico enunciado por Esping-Andersen (1997, 265-266), parece possível estabelecer as seguintes premissas: *i*) só as reformas que não atinjam o cerne do sistema poderão aspirar a conseguir apoio político maioritário; *ii*) mesmo aquelas reformas implicam o estabelecimento de consensos e de alianças; *iii*) as considerações são válidas, tanto para Governos de Esquerda como de Direita.

Será pelas relações políticas à volta dos benefícios sociais, designadamente, pelo peso eleitoral dos pensionistas, que é muito improvável que a eliminação dos princípios de redistribuição intergeracional, ou seja, o fim do sistema de Segurança Social de repartição (*pay-as-you-go*), possa conseguir uma maioria política (Oller 1995, 10). Assim, parece haver reduzidas possibilidades de colocar na agenda política o tema da gestão das regras dos sistemas de pensões fora da esfera do Estado (Oller 1995, 11).

Para conseguirem implementar as reformas e minorar os eventuais custos eleitorais decorrentes das reformas do Estado-Providência, os governos serão tentados a adotar estratégias de ‘passa-culpas’<sup>58</sup> (Pierson 2004, Vis 2009).

---

<sup>58</sup> Tradução nossa da expressão original na literatura anglo-saxónica *blame-avoidance*.

Na linha das afirmações produzidas, considera-se que algumas hipóteses poderão ser colocadas. Quanto menos a reforma alterar as posições relativas dos beneficiários, menos oposição será de esperar. Da mesma forma, quanto maior for o hiato entre a decisão e a sua aplicação, ou seja, quanto mais afetar os que hão-de vir a ser pensionistas, e se for de implementação gradual, mais fácil será de fazer passar essa reforma sem suscitar reações adversas suficientemente fortes que a impeçam. Consequentemente, parece razoável admitir que os cortes seletivos tendem a enfrentar maior oposição do que os cortes generalizados.

Além dos fatores sócio económicos que ditaram a necessidade da *Reforma de 2007* e condicionaram as suas opções, importará, igualmente, ter presente o seu processo político de implementação. Embora a literatura especializada, relativa às reformas do Estado-Providência, tenha vindo a fornecer importantes contribuições para a análise neste domínio, o enfoque parece ter incidido mais nas dificuldades da reforma dos sistemas do que nas condições políticas que a implementação de reformas profundas exige. Este enviesamento poderá ser considerado expectável, uma vez que as inúmeras experiências têm demonstrado que, tanto as questões em torno das preferências políticas e apoio eleitoral, como os diferentes interesses corporativos, adotam, tendencialmente, posturas de resistência, de modo a manterem o *status quo*, e respetiva posição social.

É neste contexto que se pode considerar que a *Reforma de 2007* foi inesperada e também ambiciosa, pelo que importará procurar explicar as condições que permitiram a sua implementação, sobretudo, tendo presentes as dificuldades que outros países enfrentaram, e enfrentam, ao tentarem reformar os seus sistemas de pensões.

A questão que aqui se coloca, já enunciada anteriormente, decorre do que tem vindo a ser apresentado e reside na alegada contradição entre a ousadia atribuída à *Reforma de 2007* e a propensão para o conservadorismo atribuído a Portugal, levando a questionar como é que, num país que não parece ser dado a reformas (Glatzer 1999), pode ter sido concretizada a *Reforma de 2007*, a terceira, em cerca de dez anos, sobretudo, quando noutros países, na Europa, esse tem sido um processo tão difícil.

Para procurar responder a esta questão, o presente trabalho seguirá a perspetiva de Starke (2008), segundo a qual as reformas apenas podem ser explicadas a partir de uma constelação excecional de fatores. Daí que se vá procurar analisar, nesta secção, a importância das diferentes variáveis políticas, tais como, as 'janelas de oportunidade', que permitiram a reforma, a estratégia do governo para evitar custos políticos esperados, os fatores que a legitimaram, entre outros.

Taekyoon Kim (2010) argumenta que “a evolução do Estado-Providência deve ser considerada como um processo institucional de adaptação face às exigências de bem-estar e justiça que decorrem tanto de problemas sociais nacionais, como de desafios económicos e até de transições políticas” (Kim 2010, 492). Na reforma do sistema português, é possível encontrar todas estas demandas.

## CONSTELAÇÃO DE FATORES DA REFORMA

---

Para capturar a multiplicidade de fatores e condições que possibilitam e determinam as reformas, será relevante considerar a conjugação de acontecimentos e atores intervenientes no processo. Por conseguinte, "the main conclusion must be it is not so much the ‘how’ but the ‘who’ and ‘when’ that explains retrenchment events" (Starke 2008, 210).

As reformas em Portugal têm sido muitas, eventualmente, porque são parcimoniosas e não assentam num consenso político. Quando a reforma de 2002 entrou em vigor, já existiam estudos a constatar a necessidade de reformas mais ambiciosas no futuro (Santos e Ferreira, 2002)<sup>59</sup>. Em consequência, o não consenso constitui um elemento distintivo, sobretudo, na comparação internacional: “Portugal’s case is without doubt the one that, in terms of social dialogue on retirement reform, finds it hardest to speak of a broad consensus. Fifteen years of successive political alternations were marked by important changes in certain sectors of pension policies” (Caussat 2006, 220).

Na mesma linha de raciocínio, será importante clarificar que, sendo inquestionável a gravidade e a importância das alterações nas projeções demográficas para Portugal, entre 2000 e 2006, designadamente, com a publicação do *Ageing Report* (AWG 2006), a necessidade da reforma, em 2007, é também uma demonstração inequívoca do falhanço das reformas anteriores, de 2000 e de 2002, sobretudo, no que diz respeito à garantia de sustentabilidade do sistema.

Sobre a *Reforma de 2007*, em 2014, não é, ainda, possível tirar conclusões. Por um lado, porque as medidas introduzidas visam o médio e longo-prazo, por outro, porque a coberto da

---

<sup>59</sup> “Although ageing and the maturation of the system will inevitably drive the system into high deficits, the new reformed PAYG framework will allow to create a significant time lag as well as a financial *buffer* needed to adopt and to finance the transition to a perhaps more ambitious reform” (Santos e Ferreira 2002, 19).

crise, as medidas de austeridade introduzidas vêm confirmar o rumo traçado e, mesmo, antecipá-lo ou a reforçá-lo, sem colocar em causa nenhuma das medidas adotadas pelo Governo do Partido Socialista.

No plano político, será conveniente não descartar a possibilidade de esta sucessão de reformas ter sido intencional, e até estratégica, no sentido de minorar as inúmeras resistências. Conforme é apresentado por Caussat, é bem possível que os governos, cientes das dificuldades inerentes a qualquer processo de reforma e à imaturidade do sistema, tenham optado por reformas pequenas mas graduais, incidindo apenas sobre os parâmetros do sistema, sem, contudo, colocar em causa a sua arquitetura (Caussat 2006, 220).

Sobre a intencionalidade das reformas, ficará em aberto a possibilidade de as reformas não terem sido mais ambiciosas porque o objetivo seria, precisamente, não afetar as bases de apoio eleitoral dos respetivos partidos (Pierson e Hacker 2010) ou teriam um outro objetivo paralelo, como, por exemplo, reformar a CGA.

Do ponto de vista económico, tal como já foi referido, o problema terá residido na necessidade de responder a um forte agravamento das novas estimativas de crescimento da despesa social pública, com pensões, em função do efeito cumulativo da revisão do cenário macro-económico esperado, com a crise orçamental desde 2002, que, entretanto, degenerou numa crise da dívida. Esta pressão terá sido tanto mais forte quanto Portugal, à semelhança de outros países com sistemas de segurança social desenvolvidos, enfrentaria já o desafio de reformar o seu sistema de repartição *'pay-as-you-go'*, em função da evolução demográfica, caracterizada por um forte aumento da longevidade, diminuição da natalidade e consequente agravamento do *ratio* de dependência dos idosos, os quais, dada a cobertura universal do sistema, são também, na sua quase totalidade pensionistas, que, em 2011, perfaziam um total de 3.535.422, um número trinta vezes superior a 1960.

Ainda no plano político, será de considerar a dissolução da Assembleia da República, no ano de 2004. Aquela dissolução provocou eleições antecipadas, em 2005, as quais viriam a determinar um novo Governo e uma nova orientação política para a reforma do sistema de Segurança Social.

Passaremos, de seguida, à análise dos elementos antes mencionados.



## *Crise multi-dimensional*

Em 2004, fruto de uma inesperada crise política desencadeada pela demissão do então Primeiro-ministro de um Governo de coligação PSD-CDS/PP, José Manuel Durão Barroso, para presidir à Comissão Europeia, o Presidente da República dissolveu a Assembleia da República, provocando a queda do Governo e convocando eleições antecipadas, no início de 2005. O vencedor destas eleições foi o Partido Socialista, com uma maioria absoluta, considerada inédita.

Um dos principais temas de debate, durante a campanha para as eleições de 2005, foi a necessidade de implementar reformas duras e profundas. Este dado permitirá considerar que, no meio de crise orçamental crónica, a par de um fraco desempenho económico, parecia existir, tanto por parte dos agentes políticos, como por parte do eleitorado, uma maior perceção da necessidade de reformas e, porventura, maior predisposição para a sua aceitação. Refere-se aqui a crise orçamental crónica e o fraco desempenho económico, na medida em que, desde a adesão ao Euro, e desde a transição para a Democracia, em 1974, que Portugal não teria registado um saldo orçamental positivo, situação agravada pelos défices orçamentais de 2002 e de 2005, e aliada a uma recorrente instabilidade política, traduzida no facto de apenas três governos terem cumprido o seu mandato até ao fim, tendo o país passado por duas eleições e três governos entre 2002 e 2005.

Acresce que, especificamente, no que respeita à Segurança Social, considerados os fatores enunciados, havia uma perceção do risco de falência da segurança social, ainda que, eventualmente, tal possa ter sido objeto de instrumentalização política, no sentido do seu empolamento, tanto para a justificar a crise orçamental, como para legitimar futuras reformas no sistema, que, inevitavelmente, acarretariam uma diminuição das condições de acesso e nível de generosidade das prestações.

A sustentar o que acaba de ser exposto, poderão estar os debates públicos, na época, cuja discussão se terá centrado na sustentabilidade da segurança social e na sua exclusiva dependência das transferências do *Orçamento de Estado*. A tónica na dependência do OE acentuaria a dimensão do financiamento através dos impostos, omitindo que o sistema é, principalmente, um esquema de seguro coletivo, com contribuições de empregadores e de trabalhadores, que seriam quem financiava as pensões contributivas.

Considera-se importante, porém, fazer notar que este ‘equivoco’ foi aproveitado pelo Governo, logo em 2005, para dramatizar a situação, argumentando que em 2010 o sistema não

seria capaz de pagar as pensões. Equívocos e exageros à parte, o facto é que o anúncio da reforma acabou por provocar uma aceleração do ritmo de aposentações, porventura, assente numa decisão racional, mais com base no conhecimento da possibilidade de tirar proveito das vantagens que o sistema ainda permitiria (idade de reforma mais baixa, taxa de substituição mais elevada), antes das alterações expectáveis, do que, propriamente, por falta de confiança no futuro do sistema. Como aspeto ilustrativo, bastará que atentemos na variação do número de pedidos de reformas antecipadas, nos anos anteriores às alterações, sobretudo por parte de alguns grupos profissionais específicos, dos quais os médicos de clínica geral do Serviço Nacional de Saúde foram exemplo, tendo, depois, o Governo assegurado uma exceção para aquele grupo profissional.

A formação de um novo Governo, saído das eleições legislativas de 2005, foi considerada significativa por si só, dada a expectativa e predisposição para a mudança, em função da crise multidimensional já referida, e foi tanto mais relevante quanto representou a primeira vitória do PS, com maioria absoluta, sendo aquela apenas a terceira vez que um partido o conseguiu, em 30 anos de Democracia.

O sistema português tem pontos de veto moderados (Immergut *et al.* 2007, 32-33). Assim, o novo Governo, particularmente legitimado por uma maioria parlamentar sem coligações, e com o apoio habitual dos sindicatos afetos à UGT, parece ter beneficiado de uma ‘janela de oportunidade’ excecional, na medida em que esta situação lhe conferiria, à partida, o poder de implementar mais facilmente qualquer reforma nos setores sociais, como a segurança social, a educação e a saúde.

Um outro elemento que se considera muito significativo, e que importará, ainda, ter presente, é que existia um compromisso eleitoral para revogar a reforma da segurança social de 2002, a qual havia sido liderada pelo Ministro da Segurança Social, Bagão Félix, independente indicado pelo CDS-PP, partido da coligação no Governo de então. Assim, uma nova proposta de *Lei de Bases da Segurança Social* foi apresentada, logo em 2006, ou seja, menos de um ano depois de o Governo ter tomado posse, em 2005.

Se as diversas tentativas de reforma, em vários países, permitem que se considere que "as pensões são dinamite política" (Blackburn 2002), o caso português, em 2007, ainda antes da crise, parecia constituir uma exceção no panorama europeu, proporcionando, por isso, evidência empírica sobre como fazer uma reforma profunda evitando a contestação social e, simultaneamente, obtendo o reconhecimento internacional, como exemplo de reforma bem conseguida.

Por isso, será interessante notar que, em 2009, se assistiu, pela primeira vez, em Portugal, à reeleição de um partido, cujo Governo reformou a segurança social. Referimo-nos à vitória do Partido Socialista, nas eleições de 27 de Setembro de 2009, que conseguiu ganhar as eleições seguintes<sup>60</sup>, depois de ter encetado a reforma da segurança social.

Todavia importará, ainda, referir a importância dos atores políticos, já que este parece ter sido um caso em que a descontinuidade dos atores políticos no processo de reforma (Pierson 2004, 127), poderá não ter constituído um problema.

O processo referido acabaria por ficar marcado pelas cisões internas no PS (Mendes 2005, 134), já que significou a opção por uma nova estratégia de convergência à esquerda (*idem*: 138), em substituição da perspectiva da reforma técnica e independente que esteve subjacente à criação da *Comissão do Livro Branco* em 1996, pelo mesmo Governo, mas que, porventura, poderá, assim, ter procurado acolher as críticas que, inclusive, levaram a um relatório separado, culminado numa crítica acerca da não representatividade da Comissão de atores sociais relevantes na *Concertação Social*, na *Comissão da Reforma da Segurança Social* (Santos e Ferreira 2001, 220).

Assim, tendo presente o diagnóstico e recomendações propostas pela *Comissão do Livro Branco da Segurança Social*, desde 1997, poderá constatar-se que existiu um intervalo de uma década, até que algumas daquelas recomendações tivessem vindo a ser acolhidas, aquando da *Reforma de 2007*, e, ainda assim, muitas das propostas não voltaram sequer a ser discutidas, como foi o caso do *plafonamento*.

A descontinuidade dos atores, face a 2002 (Mendes 2005, 134) terá constituído, precisamente, um dos fatores que permitiu a *Reforma de 2007*.

### *Processo legislativo e competição partidária*

A nova proposta de *Lei de Bases da Segurança Social* foi apresentada na Assembleia da República, sem, primeiro, ter sido alvo de discussão e de acordo, em sede de *Concertação Social*. Este pormenor terá constituído, desde logo, um primeiro fator de crítica, uma vez que a proposta foi apresentada no Parlamento, sem agendamento prévio, pelo Primeiro-Ministro,

---

<sup>60</sup> Ainda assim o PS perdeu a maioria absoluta, mas provavelmente isso foi causado por outras opções políticas sobre sistema de carreiras no setor público, em que o debate em torno da avaliação dos professores parece ter sido o exemplo paradigmático.

num debate quinzenal sobre o Estado da Nação, e logo suscitou várias críticas por não ter sido levada previamente à *Concertação Social*.

Uma das características dos países do Sul da Europa é, precisamente, o peso da esquerda radical com representação parlamentar (Ferrera 1996). Por conseguinte, quando a proposta foi apresentada já se esperava forte oposição da esquerda radical, que em Portugal está representada, no Parlamento, pelo Partido Comunista Português (PCP) e pelo Bloco de Esquerda (BE).

Porém, a surpresa terá vindo do PSD, principal partido na oposição e líder do Governo que, em 2002, havia aprovado a *Lei de Bases* então em vigor. Logo em 2006, aquele partido apresentou uma proposta de reforma radical, de transição de um sistema de repartição ‘*pay-as-you-go*’ para um sistema de capitalização.

Esta clivagem extrema entre as duas propostas poderá ter sido crucial para o sucesso da estratégia do Governo, pois, a proposta do PSD não era exequível, do ponto de vista financeiro, uma vez que terá sido considerada indevidamente fundamentada, no que se referia a custos de transição, acrescidos da perda de receitas dos novos contribuintes, e respetivo dispositivo de financiamento alternativo para as pensões correntes, agravando o sentimento de receio das pessoas, quanto à capacidade do sistema de segurança social para assegurar o pagamento de pensões. Neste sentido, terá acabado, não só, por fortalecer a credibilidade da proposta do Governo, como por tornar as suas opções de política como a única solução realista disponível.

Estes aspetos, a par da já referida maioria absoluta no Parlamento, determinaram uma conjuntura política rara, com os poucos pontos de veto enfraquecidos, e sem alternativas válidas por parte da oposição parlamentar, o que viria a enviesar o debate político e a conduzir a uma reduzida discussão pública, em favor da proposta do Governo. Por isso, com o apoio habitual da UGT na *Concertação Social* e uma maioria absoluta de apoio ao Governo no Parlamento, apenas restaria o limitado poder de veto do Presidente da República, que mais não poderia ser do que atrasar a promulgação da lei<sup>61</sup>.

Todavia, importará, ainda, avaliar o “risco de substituição política” (Carrera, Angelaki, Carolo 2010, 8), aqui, entendido pelo modo como os governos gerem os custos políticos associados a medidas que podem ser lesivas do interesse de certos grupos. Se poderá parecer evidente que, em 2000, o Governo PS, sem maioria, optou por uma estratégia consensual, conseguida à custa de alterações parcimoniosas no sistema e de negociação de salvaguardas

---

<sup>61</sup> Repare-se que mesmo este poder de veto pode ser suplantado, se a proposta vetada for aprovada uma terceira vez pelo Parlamento.

para certos grupos, em 2006, ainda que a conjuntura política económica e social fosse totalmente diferente, aquele Governo decidiu adotar uma estratégia unilateral, com uma reforma ambiciosa, que implicava perdas imediatas nas pensões para todos os beneficiários.

### *Concertação Social*

Neste ponto, o objetivo será avaliar a capacidade negocial do Governo e a forma como lidou com a potencial oposição dos sindicatos ou outros grupos com capacidade de bloqueio das reformas (*veto players*).

Para iniciar esta abordagem, considera-se pertinente começar pelo processo de negociação. Sempre que se trata de legislação sobre matérias de mercado de trabalho e proteção social, o Governo está obrigado pela Constituição da República a obter um acordo, em sede de *Concertação Social*. Nesta sede, estão representados o Governo, associações patronais, empresariais, a *Confederação de Agricultores*, do *Turismo* e as duas maiores centrais sindicais, a CGTP, ligada ao Partido Comunista, e a UGT ligada ao Partido Socialista. De referir que será necessário ter em conta que o papel dos sindicatos é bastante dual, já que a tendência é a UGT impor condições para subscrever acordos, enquanto a CGTP tem adotado a posição que poderemos considerar oposta, uma vez que, até à data, não subscreveu qualquer acordo, exceção feita ao acordo assinado na vigência do Governo de António Guterres.

Tal como seria expectável, chegar a acordo com a UGT não terá sido difícil. Além disso, tendo presente a perspetiva das concessões políticas, identificada num estudo sobre as reformas dos sistema de pensões em França e Itália (Natali e Rhodes 2008, 43), importará salientar que a opção política do Governo em descartar o modelo multi-pilar ajudou a suavizar a oposição sindical, dado que a proposta de 2007 foi vista como uma reforma orientada à esquerda, ao contrário da reforma de 2002. Todavia a CGTP votou contra, alegando que não houve oportunidade para discussão de alternativas à proposta apresentada pelo Governo, defendendo a introdução de novas formas de contribuição por parte das empresas, sobretudo, para as que não dependem do uso de capital humano, incidindo sobre o valor acrescentado bruto.

Apesar de a CGTP não ter assinado o acordo, este dado não viria a constituir um obstáculo, não só porque a UGT o assinou, mas, sobretudo, porque essa tem sido a estratégia

habitual da CGTP, como já foi referido. Assim, em 10 de Outubro de 2006, foi assinado entre o Governo e os parceiros sociais no *Conselho Económico e Social* o *Acordo de Reforma da Segurança Social*.

O aspeto mais decisivo terá sido o facto de ambas as centrais sindicais assegurarem a prevalência da sua posição institucional, no âmbito da concertação social, na medida em que a Segurança Social em Portugal se manteve como um sistema de um único pilar mandatário e de cariz público. Esta dimensão está em linha com a perspetiva de Natali e Rhodes (2008), que destacaram o facto de os Sindicatos agirem com interesse próprio na defesa das suas posições institucionais, designadamente pela obrigatoriedade da negociação coletiva, em matéria laboral, e enquanto representante exclusivo na concertação social, as quais tenderão a prevalecer sobre o interesse dos seus membros. Deste modo, enquanto o sistema for 100% público a sua posição estará assegurada.

A situação de crise financeira, em 2010, acabou por confirmar as limitações próprias da *Concertação Social*, cujo papel passou a ser secundarizado, ou mesmo decorativo, uma vez que legalmente não detém ‘poder de veto’. No fundo, aquele organismo funciona mais como um canal de legitimação unidirecional, em favor do Governo. Este tem a obrigação procedimental de levar as matérias à discussão, em sede de *Concertação Social*, o que faz questão de cumprir, mesmo que sem o tempo necessário para a discussão, sem partilhar, em tempo útil, a documentação dos estudos subjacentes às alterações propostas, ou mesmo que as matérias estejam já decididas. A este propósito, poderá ser elucidativo verificar a situação das medidas de austeridade extraordinárias, aprovadas em *Conselho de Ministros*, no dia 14 de Maio, mas que apenas foram apresentadas à *Concertação Social*, no dia 19 de Maio de 2010, sem qualquer margem para negociação<sup>62</sup>.

### *Dificuldade em fazer Reformas - Veto players*

A literatura tem-se debruçado sobre as dificuldades em operar reformas nos sistemas de pensões. Sendo certo que reformas que impliquem perdas são suscetíveis de gerar forte contestação por parte dos grupos afetados (Pierson 1994), no caso da Europa do Sul, alguns estudos sugerem ainda uma dificuldade adicional, relacionada com a incapacidade em formar coligações de apoio político, ou consensos, para executar reformas.

---

<sup>62</sup> Este facto teve cobertura da imprensa, designadamente no jornal *Diário Económico*, em 19 de Maio de 2010.

No âmbito da caracterização do modelo de Europa do Sul, Ferrera identificou a dificuldade de reformas à esquerda, dada a representatividade percentualmente menor dos partidos de extrema esquerda no Parlamento (Ferrera 1996, 18). Estes partidos, quase sempre avessos a apoiar qualquer reforma dos partidos do arco da governação, acabam por disputar entre si o protagonismo de principal opositor ao Governo. O resultado é uma esquerda dividida e sem qualquer margem para coligações. Acresce que o poder da esquerda radical em Portugal ultrapassa a sua representação partidária, dada a influência que detêm sindicatos (CGTP) e autarquias, por exemplo.

Embora numa outra perspetiva, estudos empíricos como o de Glatzer (1999) confirmam a dificuldade de fazer reformas, dado o poder institucional de certos grupos corporativos. Aqueles estudos tiveram por objeto as reformas do mercado de trabalho, em Portugal e Espanha. Os resultados a que chegou mostram que, em Espanha, das 45 propostas de reforma apresentadas, entre 1981 e 1996, apenas três foram chumbadas, enquanto, em Portugal, das 26 propostas apresentadas, foram chumbadas 10 (Glatzer 1999, 106). Também para o caso da Grécia e Itália têm sido realizados alguns estudos, como os de Matsaganis (2004) e Angelaki (2008), que, de certa forma, reforçam como traço característico dos países do Sul da Europa o caráter excecional das reformas conseguidas nestes países.

Neste sentido, a Espanha parece constituir uma relativa exceção, que importa procurar explicar, dado o sucesso das suas reformas na segurança social e o facto de ter conseguido um *Pacto Social*, nos anos 90. Segundo Chuliá, o papel dos sindicatos foi decisivo para o sucesso da reforma em Espanha, uma vez que, face à gradual perda do seu núcleo tradicional de sustentação, o operariado industrial, preferiram apoiar a reforma do Governo, em troca de uma maior equidade do sistema, procurando, assim, alargar a sua capacidade de influência a um número muito mais vasto de trabalhadores afetos a outros setores de atividade. Esta estratégia de representatividade de todos os trabalhadores, com preocupação pelos mais ‘desprotegidos’, teve continuidade em fases seguintes, como por exemplo as negociações de medidas de contenção de custos com pensões em 2001 e 2006 (Chuliá, 2007b).

No entanto, o que parece ser mais relevante retirar deste elemento característico é que, se as reformas são muito difíceis, torna-se ainda mais complicado ocorrerem oportunidades e condições para a realização de reformas com um alcance redistributivo.

## *Estratégia de comunicação bem sucedida*

O Governo terá preparado, provavelmente, pela primeira vez, uma estratégia planeada de comunicação, organizando reuniões privadas para explicar a reforma, antes do anúncio público, na imprensa e televisão. O Governo também beneficiou da participação em debates televisivos sobre o futuro do sistema de segurança social, nos quais aproveitou a oportunidade para dramatizar a situação da sustentabilidade, de modo a preparar o eleitorado para a necessidade de uma reforma ‘dura’. Estes elementos foram referidos pelos responsáveis como decisivos, por terem contribuído para, por um lado, reforçar a perceção da necessidade imperiosa de uma reforma e, por outro, promover a ideia de a *Reforma de 2007* ter assegurado a sustentabilidade do sistema e a defesa do *Estado Social*, recorrendo inclusivamente a uma concertação de posições com a Comissão Europeia e a OCDE, para legitimação da premissa ‘Defesa do Estado Social’, ainda que com menos Estado e menos social nas pensões.

Estes elementos empíricos parecem comprovar que “é perceptível a manipulação da informação com vista ao reforço da ideia de catástrofe” (Santos e Ferreira 2001, 203-205), o que é elucidativo da crescente importância da “mediatização comunicacional” no processo das reformas (Mendes 2005, 134-135).

## PRINCIPAIS QUESTÕES ‘NOVAS’ COLOCADAS

---

### *A Redistribuição como Justificação*

Segundo Caussat, a explicação para o sucesso da implementação da reforma, em Portugal, deveu-se à sua garantia de salvaguarda da situação dos rendimentos mais baixos: “The importance the Portuguese pension reform process placed on the preservation and even the enhancement of the standard of living of the most modest pensions must be acknowledged – in the context, it is true, of an elevated poverty rate in older households (19 per cent, i.e. the highest proportion in the initial EU-15) – which may have played a role in the social acceptance of these reforms (Caussat 2006, 221-222).



Neste sentido, a validade desta premissa enquadra-se na *perspetiva ingénua*. Por isso, revelou-se fundamental analisar os efeitos da *Reforma de 2007*, assim como os das *Medidas de Austeridade*, ao nível da redistribuição, até porque se sabe que o sistema de segurança social consubstancia relações de poder, e que a coligação de interesses de certos grupos ou classes podem ser determinantes para o apoio e a legitimação política das reformas (Esping-Andersen 1990).

### *A Influência da Esquerda*

O caso português parece confirmar a premissa da coligação de Kersbergen e Becker: "parties or unions alone had little effect and that successful social Democratization required a configuration of strong Leftwing parties in government supported by an encompassing and centralized trade union movement" (Kersbergen e Becker 2002, 193). Conforme já foi referido, em 2007, a situação em Portugal reunia estes pressupostos, graças a uma inédita maioria do Partido Socialista, que assim pôde legislar com o apoio da UGT, central sindical que sempre lhe esteve afeta.

A mobilização da esquerda, em particular, parece desempenhar um papel duplo: por um lado, é verdade que é preciso haver partidos de esquerda fortes, de preferência, em interação com sindicatos igualmente fortes, para se conseguir implementar políticas redistributivas, como a progressividade fiscal; por outro, os próprios sindicatos tornam-se ambivalentes sobre a sua posição reivindicativa, para uma política de maior progressividade, sobretudo, se operarem em mercados de trabalho regulamentados, em que os interesses dos 'insiders' dominam e têm mais poder político do que relevância económica. Nestas circunstâncias, parece ser de esperar que os sindicatos e partidos de esquerda mudem o seu comportamento e se tornem menos interessados na defesa da progressividade fiscal (Kemmerling 2009, 82), procurando, assim, salvaguardar a posição relativa dos seus membros.

### *A Posição dos Sindicatos acerca da Redistribuição*

De acordo com a premissa anterior, em teoria, os sindicatos tenderão a aceitar a proporcionalidade dos benefícios em função das respetivas contribuições, de modo a fazerem

prevalecer os interesses dos seus afiliados<sup>63</sup>, que precisam de manter, deixando assim as questões redistributivas para o debate político com o Governo, centrado no aumento do salário mínimo e das pensões contributivas, equivalentes ao abrigo de princípios de justiça moral, mas não distributiva. Neste sentido, tal poderá ser verificado pelo facto de, nas propostas dos sindicatos, estas reivindicações estarem sempre abaixo dos montantes mínimos contributivos, eventualmente, para não colocarem em risco a sua base de apoio corporativa, o que poderá tornar os sindicatos mais propensos à preocupação com os salários do que com o desemprego, por exemplo, reforçando a dualização entre *insiders* e *outsiders* do sistema de segurança social.

Acresce que, atendendo ao próprio papel e situação institucional dos sindicatos, estes não parecem ser atores relevantes, a favor de reformas que visem uma maior redistribuição, pelo contrário, parece serem contra qualquer medida que implique convergência com o SMN ou teto máximo, se isso afetar os funcionários públicos, por exemplo.

Segundo Kemmerling, “the position of Unions on progressivity is not clear any more (Kemmerling 2009, 121-122). Afigura-se importante ter presente que, à semelhança do já referido sobre as alianças em torno do sistema, os sindicatos funcionam, deste modo, como mediadores dos interesses contraditórios entre trabalhadores, menos e mais qualificados, conciliando-os numa aliança implícita, por via de uma agenda reivindicativa assente no salário, logo ambivalente, submetida a uma representatividade institucional única, que é a do sindicato.

Paradoxalmente, estes elementos fornecem evidência empírica de que esta aliança implícita dos trabalhadores de baixos rendimentos com aqueles que beneficiam da maior proporção dos benefícios do sistema é o que permite gerar uma maioria política de apoio ao sistema de segurança social (Esping-Andersen 1990, Korpi e Palme 1998). No mesmo sentido, esta situação parece conformar as premissas de Lindert (2004) sobre a disputa redistributiva na arena política que tende a ser desfavorável para a redistribuição.

As entrevistas vieram revelar esta ambiguidade na posição dos Sindicatos. Assim, parece haver alguma dualidade, na medida em que estes defendem claramente a perspetiva dos trabalhadores, tanto no plano dos benefícios, como no financiamento, ao assumirem como prioridade a separação entre o regime não contributivo e o contributivo. Daí que, consequentemente, a sua prioridade não seja a redistribuição, mas, antes, o aumento dos salários e um sistema de pensões exclusivamente público. Porém, importará ter presente que

---

<sup>63</sup>Em entrevista, um responsável sindical considerou baixo o limite de 3.000 euros brutos para o plafonamento do sistema de pensões.

estes fatores são indispensáveis para a sua sobrevivência institucional. Por um lado, os salários são a base sobre a qual incide a cobrança de quotas sindicais, mesmo que estas não sejam a principal fonte de receita de alguns sindicatos, e, por outro, a continuidade do sistema público é a única forma de assegurar o seu papel como atores na *Concertação Social*, na qual assenta a sua lógica institucional de atuação. Estes dados poderão, porventura, assumir maior relevância, quando o número de sindicalizados está em forte queda e o papel dos sindicatos começa a ser alvo de alguma contestação. Daí que os sindicatos possam procurar novas funções, como, por exemplo, a participação na gestão do fundo de pensões público. No parecer dos sindicatos da UGT, sobre a *Reforma de 2007*, consta a seguinte reivindicação: “Assegurar a participação dos sindicatos nos Fundos de Pensões constituídos por via da negociação colectiva. Nesse sentido, a UGT reafirma a necessidade de urgentemente se proceder à revisão do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro, para assegurar essa participação” (UGT 2006, 27), o que parece ter sido conseguido com o Decreto-Lei n.º 180/2007, de 9 de Maio<sup>64</sup>.

Porém, quando se trata de discutir equidade redistributiva dos montantes das prestações, os Sindicatos não definem a sua posição. Por exemplo, na questão do *plafonamento* e estabelecimento de limites para as pensões máximas<sup>65</sup>, a posição revelada nas entrevistas realizadas, no âmbito deste trabalho, foi dúbia porque embora tenham admitido a possibilidade de estabelecer um limite máximo, não concordam com o *plafonamento*; sobre um eventual máximo, consideram que três mil euros é muito baixo.

---

<sup>64</sup> Decreto-Lei n.º 180/2007 de 9 de Maio: “O Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro, transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2003/41/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Junho, relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais, tendo procedido à revisão geral do regime dos fundos de pensões e incrementado o nível da proteção de participantes e beneficiários, com base na experiência de supervisão dos fundos de pensões.

Para além do tratamento unitário dos fundos de pensões, aquele decreto-lei estabeleceu, para os fundos do segundo pilar, a previsão de uma comissão de acompanhamento da realização do plano de pensões. Naquela sede, consagrou-se que a comissão de acompanhamento integraria representantes do associado, bem como dos participantes e beneficiários, sendo estes últimos designados pela comissão de trabalhadores ou, caso esta não existisse, eleitos entre aqueles.

Importa, contudo, assegurar o papel dos sindicatos através da sua representação nas comissões de acompanhamento, nos casos em que o plano de pensões resulte de negociação coletiva, tendo em atenção que este tipo de negociação se assume como competência reservada dos sindicatos e das entidades empregadoras. Na medida em que, atualmente, existem inúmeros trabalhadores que, em Portugal, são abrangidos por planos de pensões profissionais, é, pois, essencial conferir aos sindicatos uma participação mais efetiva, no que respeita à monitorização da evolução e gestão dos planos dos fundos nas situações decorrentes da negociação coletiva.”

<sup>65</sup>De referir que isto já ocorre com o subsídio de desemprego, uma vez que este tem estabelecido um montante máximo de 505 Euros.

No que se refere à definição de pensões mínimas, a questão é mais complexa, uma vez que os Sindicatos, embora admitam um limite superior para as pensões, não aceitam que este pressuposto seja aplicado às pensões mais baixas, pois, defendem a salvaguarda relativa dessas pensões.

Embora este seja um dado aparentemente contraditório, será de procurar compreender a sua fundamentação. De facto, nem o PCP nem os sindicatos (UGT e CGTP) estão dispostos a assumir a defesa de uma elevação das pensões mínimas, sobretudo das “não contributivas”, muito menos a sua equiparação à RMMG, pois, tal implicaria uma perda na posição relativa dos seus membros, particularmente, aqueles com salários e pensões mais baixos, que, ao abrigo de um princípio de equidade contributiva reclamam ter pensões superiores àqueles que tenham carreiras mais curtas ou que não tenham sequer contribuído para o sistema de segurança social.

Do mesmo modo, os Sindicatos serão contra os impostos, na medida em que isso reduz o rendimento disponível para o pagamento das contribuições dos trabalhadores, mas, sobretudo, diminui o seu poder institucional, na medida em que os trabalhadores representam uma parte menos significativa na contribuição para as receitas.

Por conseguinte, poder-se-á argumentar que o suposto princípio de equidade contributiva constitui um eventual fator de bloqueio na defesa do aumento das pensões mínimas em Portugal por parte dos Sindicatos, os quais parece terem-se tornado incapazes de posições reformistas universais em torno do reforço da equidade social, perante os dilemas intrínsecos à contradição do seu papel de ‘defesa dos direitos dos trabalhadores’, ou seja, das suas obrigações corporativas para com os seus membros.

Também este se poderia considerar um fator ilustrativo do efeito reprodutor da pobreza (*spill-over effect*), no sentido em que os baixos salários limitam a possibilidade de aumento das pensões sociais/mínimas, já que estas constituem dispositivos de rendimento que não podem ser aumentados em função de ganhos de produtividade ou afectação de poupanças em esquemas complementares de reforma.

Tendo presente a tese de Alexis de Tocqueville, segundo a qual os Homens preferem a Igualdade à Liberdade (Tocqueville 2002), no que diz respeito às pensões, poder-se-á pensar que o mais importante é, precisamente, a diferenciação da sua posição relativa, cuja base de referência é o salário, carreira contributiva ou *status* profissional, o que colidirá, inevitavelmente, com a possibilidade de mais redistribuição, com vista a uma maior ‘igualização’ das condições de vida dos membros da sociedade.

## XI

### **CATEGORIZAÇÃO DAS REFORMAS – VALIDAÇÃO DE PERSPETIVAS TEÓRICAS E RESULTADOS EMPÍRICOS**

#### **AS MEDIDAS DE AUSTERIDADE E A IMPORTÂNCIA DA REDISTRIBUIÇÃO**

---

A implementação da Reforma da Segurança Social de 2007, cujos efeitos foram apresentados no capítulo IX, foi suplantada pelas sucessivas medidas de austeridade que, na sequência da crise económica e orçamental, têm vindo a ser introduzidas, desde 2010.

Neste sentido importa proceder à validação das perspectivas teóricas e dos resultados empíricos dos efeitos da *Reforma de 2007* a partir da análise das alterações decorrentes das medidas de austeridade.

Pelo que foi possível analisar, até à crise, parece poder afirmar-se que, invariavelmente, as reformas foram conseguidas à custa da salvaguarda de equilíbrios frágeis e de compromissos conservadores, e, mesmo assim, sem granjear consenso entre os diversos atores, privilegiando a defesa do *status quo*, em detrimento da mobilização em favor da equidade da redistribuição.

Segundo a perspetiva da economia política, os três fatores mais relevantes para explicar as reformas são “preferências, restrições e instituições” (Kemmerling 2009, 82).

A seguir, é apresentada uma visão organizada das reformas e dos fatores que contribuem para a sua explicação.

Tabela 21: Fatores Explicativos da Reforma

Modelo	Dimensões de análise	Premissas na Literatura	Dados empíricos sobre o caso português
<i>Welfare gaps</i>	Regressividades identificadas no sistema.	<p>A falta de eficácia do sistema e as regressividades constituem potenciais factores políticos de pressão para a reforma do sistema de segurança social.</p> <p>Melhoria da Redistribuição é usada para legitimar aplicação de cortes.</p>	<p>- Parte I – séries acerca da evolução da despesa social.</p> <p>- Persistência de pobreza relativa entre idosos pensionistas, apesar dos progressos conseguidos.</p> <p>- Acréscimo da desigualdade, apesar do reforço dos dispositivos de redistribuição.</p>
1) Preferências	<p><b>Atitudes</b></p> <p>- Opções de modelo e políticas</p> <p>- Competição política e <i>replacement risk</i></p> <p>- <i>Veto points</i></p>	<p>As regressividades para além de aumentarem a desigualdade, no que se refere redistribuição, limitam só os recursos disponíveis e diminuem propensão dos eleitores para apoiarem um aumento dos níveis mínimos das prestações.</p>	<p>Desfazer o que os Governos anteriores fizeram.</p> <p>Ir mais além do que PS havia feito em 2002.</p> <p>Maioria Parlamentar (1ª vez) a par de uma oposição enfraquecida.</p> <p>Concertação Social – garantia de aprovação pelo sindicato UGT.</p>
	Discurso		Insistência na necessidade de reforma e nas virtudes, evitando assim a discussão de eventuais modelos alternativos.
2) Restrições	Factores económicos	<p>- Elevado défice orçamental.</p> <p>- Imperativo de controlar o crescimento da despesa com pensões.</p> <p>- Qualquer aumento de impostos indirectos para financiar políticas redistributivas irá agravar desigualdade.</p>	Sem capacidade financeira para equacionar alternativas e sem margem para poder diminuir as contribuições para o sistema.
	Recomendações Internacionais	Processo <i>policy learning</i> (UE, OCDE)	Governo recorre às projecções e recomendações da UE e OCDE para legitimar técnica e politicamente a reforma.
3) Instituições	<i>Veto players</i>	<b>Parceiros Sociais</b> – Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS).	<p>- Evitou discussão CPCS apresentando primeiro a proposta no Parlamento.</p> <p>- Coligação ‘natural’ com sindicato UGT que, à partida, lhe garantia aprovação.</p>
	Dispositivos do sistema de segurança social		- Reforma não requer mudanças sistémicas.

Fonte: elaboração própria.

A legitimação da implementação das medidas de austeridade decorreu do compromisso assumido através do memorando de entendimento com a CE, BCE e FMI (*Troika*), no âmbito *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro* (PAEF), que incluía o PS e o PSD, principal partido da oposição e alternativa no arco da governação, e que viria a ganhar as eleições após a queda do Governo do PS em março 2011.

O estudo da redistribuição, no âmbito das medidas de austeridade, ganhou assim uma importância acrescida. No único estudo comparativo conhecido sobre os impactos distributivos das medidas de austeridade, que incidiu em seis países – Estónia, Reino Unido, Irlanda e Grécia, Espanha e Portugal –, a resposta a esta pergunta foi assim fundamentada: “The effects of the economic crisis and austerity on inequality are of great current relevance, not only because inequality, and any driver of growth in it, matters in its own right, but also because how the crisis is distributed has implications for the prospects for macroeconomic recovery and financial stability as well as the political acceptability of pathways in this direction” (Callan *et. al.* 2011, 27).

No fundo, trata-se de analisar como as políticas do Governo tomaram em consideração as respetivas implicações redistributivas.

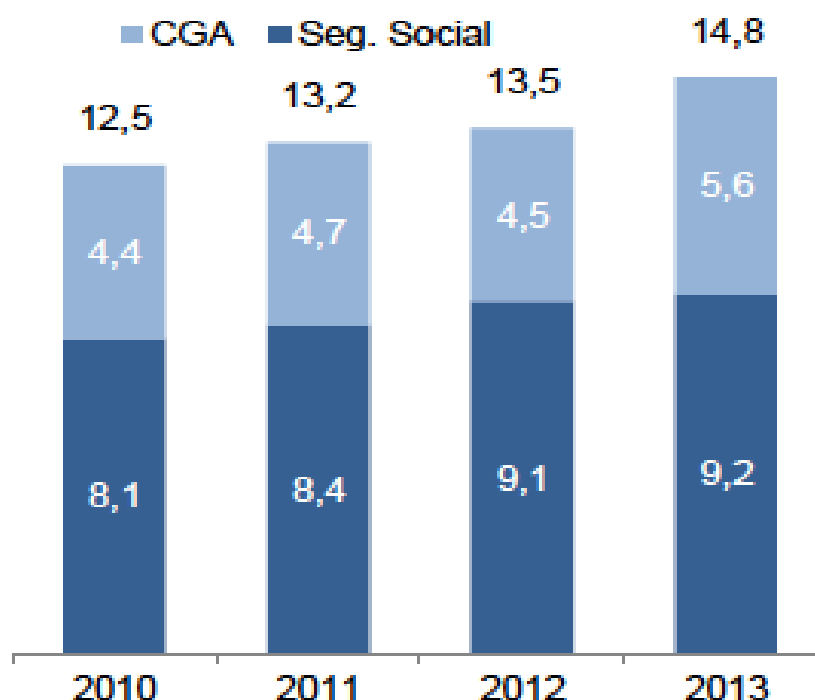
### *A Persistência do Problema do Crescimento da Despesa com Pensões*

A reforma em Portugal parece ser elucidativa do realismo perante a crise económica e a necessidade urgente de controlo da despesa do Estado, assumindo-se politicamente e sem reservas o problema da despesa da *Caixa Geral de Aposentações* (Portal do Governo 2014)<sup>66</sup>, assim como a premência em enfrentar grupos corporativos, designadamente, médicos, professores, por sinal os pensionistas com prestações mais altas e em maior número, confirmando assim a premissa de Lindert (2004b) sobre a relevância do tamanho do grupo.

---

<sup>66</sup> O Governo disponibilizou no seu portal um texto contundente sobre a CGA:  
[http://www.portugal.gov.pt/media/1279682/09-4c\\_O%20caso%20particular%20da%20CGA.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/1279682/09-4c_O%20caso%20particular%20da%20CGA.pdf)

Gráfico 14: Despesa com pensões em Portugal 2010-2013 (% PIB)



Fontes: INE , extraído do ROE 2014 (Ministério das Finanças 2013).

O crescimento da despesa, que fez de Portugal, no ano de 2013, o nono país no mundo com maior volume de despesa em percentagem do PIB, quando em 2012 era o décimo, é uma consequência do agravamento da situação social derivada da crise, combinada com um efeito da diminuição do PIB. Esta combinação traduz-se em perda de receitas e aumento da despesa, nomeadamente, com subsídio de desemprego, o que obriga o Governo a reforçar as TOE para este sistema e, assim, aumentar a pressão financeira sobre a sustentabilidade do sistema de segurança social.

### *As Opções de Política Redistributiva*

Conforme consta do documento de apresentação do *Relatório do Orçamento de Estado* para 2014, “Um programa de redução de despesa pública deve, por isso, ser equilibrado e desenvolver-se em várias frentes em simultâneo tendo um princípio estratégico orientador para a prossecução de objetivos de equidade: equidade entre trabalhadores do sector público e do privado; equidade entre gerações; equidade entre os serviços públicos e os agentes privados” (Ministério das Finanças 2013, 45).



O Governo justificou, assim, a necessidade de “enquadrar o esforço de redução de despesa num programa mais amplo de revisão estrutural da despesa. Surgem, neste quadro, três frentes de atuação integradas: *i)* medidas transversais à Administração Pública; *ii)* medidas sobre o sistema de pensões e *iii)* medidas setoriais. Só a atuação em simultâneo nestes três vetores oferece garantias de uma redução sustentada dos níveis de despesa pública” (Ministério das Finanças 2013,45).

Sobre a convergência da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as do RGSS, pode ler-se que “foi opção do Governo repartir os custos deste ajustamento pela geração de pensionistas e de trabalhadores, segundo princípios de equidade inter-geracional, de forma a poder corrigir distorções específicas ou situações de desigualdade que ainda existem no regime de pensões” (Ministério das Finanças 2013, 56).

Ainda no mesmo documento, considera-se que a medida cumpre um dever para com os beneficiários atuais e futuros do regime de pensões da CGA porque mitiga o forte desequilíbrio estrutural do regime, na medida em que reduz o valor das prestações crescentes, face às contribuições que se reduzem por ser um sistema fechado e porque adequa o valor das pensões ao esforço contributivo efetivamente realizado no passado e no presente pelos seus titulares, numa perspetiva de solidariedade entre gerações (Ministério das Finanças 2013, 58).

Será interessante notar a importância da equidade na justificação das reformas feita pelo Governo: “Num contexto de consolidação orçamental e correção da trajetória da dívida pública, em que as pensões representam quase um terço da despesa pública, a referida proposta de Lei tem como fundamento razões de equidade (...)”(*idem*).

Por outro lado, de realçar que as justificações do Governo em torno de uma maior equidade representam igualmente o reconhecimento político da iniquidade das regras da CGA em comparação com a Segurança Social, o que já havia sido identificado, embora no plano técnico, pela comissão do *Livro Branco da Reforma da Segurança Social* em 1997, tal como foi explicado no capítulo VI.

Todavia, importará também ressaltar a associação implícita que é feita quanto à necessidade de correção de “disparidades” para inverter o ciclo de endividamento, ou seja, o Governo reconhece um problema, tanto em relação às desigualdades como à insustentabilidade de alguns dos benefícios existentes.

Por outro lado, esta medida prevê a possibilidade de reversão da alteração retroativa nas pensões em pagamento, ligada à recuperação da capacidade económica do país e do nível de equilíbrio orçamental das contas públicas, aferidos objetivamente pelo crescimento nominal

do PIB e pelo saldo orçamental. E, perante a possibilidade enunciada, poder-se-ia perguntar onde ficará afinal a equidade.

### *A persistência das regressividades*

Assim, no estudo já citado, a principal conclusão foi: “Portugal is the only country with a clearly regressive distribution, with percentage losses that are considerably larger in the first and second deciles groups than higher up the distribution” (Callan *et. al.* 2011, 19).

A evidência empírica recolhida foi sustentada nos elementos a seguir apresentados, por comparação com os países analisados. Em Portugal, não era o décimo decil, ou seja, o topo da pirâmide da distribuição de rendimentos, quem estava a contribuir com maior percentagem de perda de rendimento devido às medidas de austeridade; é em Portugal que mais aumenta o risco de pobreza entre os idosos, o que era esperado, já que é igualmente o país em que o efeito nas pensões representa a maior proporção das medidas de austeridade, o que constitui um exemplo de clara e forte regressividade no que se refere à distribuição dos custos da austeridade no rendimento disponível dos agregados familiares, ainda que com medidas menos severas para a população idosa, face à população em geral, com exceção dos rendimentos mais elevados dos pensionistas em Portugal (Callan *et. al.* 2011, 23-29).

As conclusões apresentadas sofrem da limitação de dados que, por se referirem apenas ao período de 2009 a 2011, não incluem as medidas introduzidas, desde 2012 até 2014, aparentemente mais gravosas a avaliar pela sua maior abrangência em número de beneficiários e, consequentemente, de escalões de rendimento mais baixos, conforme o verificado pelas novas regras de aplicação da CES.

Porém, as estatísticas nacionais parecem confirmar esta situação de regressividade crescente: “O limiar de pobreza registou um decréscimo nominal de 1%, em 2011, segundo os resultados do *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*, realizado em 2012, observando-se uma taxa de pobreza de 17,9%, valor próximo do estimado para os dois anos anteriores. A insuficiência de rendimento das pessoas em risco de pobreza face ao rendimento líquido monetário mediano (taxa de intensidade da pobreza) foi de 24,7%, com um aumento de 1,5 pontos percentuais, superior ao verificado em 2010. O contributo das transferências sociais, relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social para a redução da taxa de risco de pobreza, em 2011, foi ligeiramente inferior ao estimado no ano

anterior (7,3 pontos percentuais, face a 7,4 pontos percentuais): “(...) O distanciamento entre os mais ricos e os mais pobres continuou a aumentar ligeiramente em 2011 com um Coeficiente de Gini de 34,5% (34,2% em 2010 e 33,7% em 2009)” (INE 2013)<sup>67</sup>.

Assim, se a redistribuição é regressiva, como explicar o apoio político ao Estado-Providência?

Tal como já foi referido, o sistema de segurança social consubstancia relações de poder e, por essa razão, a coligação de interesses de certos grupos ou classes podem ser determinantes para o apoio e a legitimação política das reformas (Esping-Andersen 1990). Do mesmo modo, os efeitos da redistribuição são reveladores do posicionamento político dos atores, permitindo assim validar a respetiva explicação dos resultados: “who wins and who gets the pie?” (Lindert 2004b).

Segundo a perspetiva da economia política, uma vez que a distribuição de benefícios do sistema não é proporcional ao número de ‘beneficiários votantes’, a menos que todos tivessem o mesmo poder político, ou, até mesmo, domínio da informação relevante para aceder aos benefícios, a constituição de tal maioria é enviesada em função da capacidade política de alguns grupos em capturarem e fazerem prevalecer os seus interesses, tomando a seu favor determinados benefícios (Lindert 2004b e 2007) ou impondo coligações improváveis

Se a decisão política depender da gestão do equilíbrio de poder, na perspetiva da legitimação funcional (Luhmann 1990), a regressividade explica-se pelo procedimento eleitoral que a consubstancia.

Paradoxalmente, ou não, já que, segundo a teoria da utilidade marginal, os mais pobres são quem mais tem a perder, os trabalhadores de mais baixos rendimentos e, por conseguinte, aqueles que esperariam um retorno mais baixo, pese embora as regressividades, tenderem a apoiar o sistema (Oller 1995, 6). Daí que os modelos de segurança social que se alicerçam em princípios de universalidade gozem de maior legitimidade política, por promoverem uma aliança implícita na defesa do sistema entre classe média e as classes mais baixas, por os incluírem no mesmo sistema (Korpi e Palme 1998).

Caussat (2006) parece estar certo sobre a legitimação da *Reforma da Segurança Social de 2007* em Portugal, mas, porventura, não pela salvaguarda dos rendimentos mais baixos (*perspetiva ingénua*), antes, porque os mais pobres, como não têm alternativa, preferem politicamente um sistema que lhes garanta proteção, mesmo que regressivo (*perspetiva cínica*) (Lindert 2004b).

---

<sup>67</sup> Disponível em: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=156015568&DESTAQUESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=156015568&DESTAQUESmodo=2)

## DO REAJUSTAMENTO PARAMÉTRICO DA REFORMA DE 2007 AO *RETRENCHMENT* DAS MEDIDAS DE AUSTERIDADE

---

De acordo com a literatura, a *Reforma de 2007*, parece ser um exemplo bem conseguido de uma reforma paramétrica (Pierson 1998). Tal como as reformas anteriores, em 2000 e 2002, a *Reforma de 2007* foi, predominantemente, uma reforma financeira. Esse argumento pode ser justificado com alguns factos: não há mudança institucional, em termos de conceção do sistema de segurança social; não há nenhuma evidência de cortar os direitos sociais, em termos de elegibilidade de risco, cobertura e acesso aos benefícios previdenciários; as novas medidas serão introduzidas de forma gradual, garantindo um período de transição. Esta situação viria a ser radicalmente alterada, mas pelas medidas de austeridade entretanto impostas pelo Governo, e não pela Reforma propriamente dita.

Na sequência do que vem sendo exposto, revestir-se-á de importância proceder também à avaliação do saldo entre as reformas apresentadas e as implementadas, identificando os respetivos mecanismos de aprovação e rejeição, ou seja, os “*veto-players*” (Immergut *et al.* 2007).

Ainda que não caiba aqui a discussão sobre o significado político dos acórdãos do Tribunal Constitucional, designadamente no que diz respeito à posição de prevalência do princípio da proteção da confiança (ou dos direitos adquiridos) sobre o princípio da igualdade na análise da convergência das regras de pensões da CGA com o RGSS, parece inquestionável a emergência do Tribunal Constitucional como novo *veto player*. Acresce que tal acarretou consequências ao nível das opções políticas e até da equidade, conforme são exemplo as medidas que não foram objeto de veto. Essas medidas referem-se ao aumento da idade de reforma para os 66 anos, a par da suspensão da possibilidade de reforma antecipada, mesmo com penalização, alteração do ano de referência do *fator de sustentabilidade*, aplicação da CES e da sobretaxa de IRS.

Para validação das premissas teóricas de categorização das reformas, o aspeto mais relevante a considerar, do ponto de vista institucional e político, serão as inovações introduzidas pela *Reforma de 2007* em Portugal, que estão em linha com as reformas em curso nos países mais desenvolvidos e com os sistemas de segurança social maduros (Comissão Europeia 2010b), tendo tido como objetivo reforçar a sustentabilidade financeira

do sistema, para reduzir os desequilíbrios orçamentais e as regressividades através do reforço da equidade da redistribuição.

Há treze anos atrás, Pierson (2001) considerava o Estado-Providência como uma “ilha de estabilidade”, e sem sinais de convergência com a versão minimalista do modelo de proteção social americano. Numa perspetiva oposta, Heimerijck (2008) considera que os sistemas têm mudado muito, em diferentes dimensões, mas que fundamentalmente se trata de um processo de *recalibração*, sem mudar a essência do sistema, nem o papel do Estado enquanto seu garante. Um outro autor, Fernandez (2008), refere-se, ainda à não reforma, como ‘compromisso de uma batalha que não pode ser ganha’, pois, todos os grupos têm a perder, preferindo assim a reprodução do sistema.

Porém, convirá verificar se as reformas significam uma erosão dos ganhos políticos decorrentes da democratização (Myles 2002), com particular ênfase para o questionamento da universalidade da atribuição de pensões e/ou da sua lógica de reprodução do salário, como é caraterístico nos sistemas de segurança social de cariz *bismarckiano*, como é o caso português.

Segundo a perspetiva do institucionalismo-histórico, parece possível identificar dois falhanços políticos cruciais (Esping-Andersen 1997, 265). O primeiro é relativo ao insucesso das tentativas para dismantelar o Estado-Providência, conforme se pode verificar pelo estudo das reformas de Reagan e Thatcher (Pierson 1994), apesar das alianças de apoio político e das agendas liberalizantes. O segundo insucesso refere-se ao facto de ainda não se ter verificado a emergência de uma coligação política viável, capaz de propor e conseguir apoio político do eleitorado e de grupos de interesse, para uma alternativa ao Estado-Providência (Esping-Andersen 1997, 265), embora se tenha verificado um longo período de debate sobre os seus limites e tenha surgido a crise económica, cuja severidade dos impactos só não foi mais gravosa, graças ao efeito estabilizador automático dos dispositivos caraterísticos do Estado-Providência.

Apesar do “problema da variável dependente” (Clasen e Siegel 2007) que traduz bem a dificuldade na concetualização e operacionalização de uma medida das transformações do Estado-Providência.

Todavia, já antes, Paul Pierson tinha identificado algumas destas fragilidades teóricas, presentes em muitos estudos, que consideram ser possível medir as transformações do Estado-Providência a partir de uma única escala, que varia entre o “crescimento” e o “dismantelamento” (Pierson 1998). Como alternativa, tal como foi referido anteriormente, propõe que a variável dependente ‘transformação do Estado-Providência’ seja definida a

partir de três dimensões: *i)* Remercadorização, através do reforço do papel do mercado de trabalho, isto é, reforço do cálculo atuarial das pensões, doravante, mais dependentes das contribuições realizadas e do salário médio e, por conseguinte, maior abertura à participação do setor privado; *ii)* Contenção de custos, na perspetiva de manter os orçamentos equilibrados através de políticas de austeridade, incluindo redução do défice e reforço da tributação fiscal; *iii)* Recalibragem, como tentativa de ajustamento dos dispositivos de proteção social existentes, face aos novos desafios e expectativas da sociedade.

O problema é que numa Reforma como a de 2007 se pode encontrar evidência empírica para todas estas dimensões: remercadorização, pelo reforço da contributividade da fórmula e incentivos ao prolongamento da vida ativa e à subscrição de planos de poupança de reforma individuais; contenção de custos, pela convergência da CGA com o RGSS, pelo aumento da penalização por reforma antecipada, pelas novas regras de indexação e substituição do SMN pelo IAS, como referência para determinação das prestações sociais; recalibragem, pela introdução do *fator de sustentabilidade* para neutralizar o efeito decorrente do aumento da esperança de vida.

Neste sentido, afigura-se como fundamental procurar categorizar as reformas em curso, no sentido de verificar se há *retrenchment* da segurança social. Os estudos de Starke (2008) representam um avanço significativo, designadamente, acerca do *retrenchment*: “welfare state retrenchment as a political decision to reduce the level of social protection guaranteed by the state” (Starke 2008, 13). São as seguintes as dimensões que o autor apresenta: redução da generosidade dos benefícios e/ou da sua duração; reforço das condições de elegibilidade; restrições na cobertura, no que se refere aos beneficiários.

As medidas de austeridade introduzidas visaram uma redução intencional, imediata e generalizada dos rendimentos, aplicando cortes diretos nos salários dos funcionários públicos em simultâneo com o aumento da carga fiscal sobre todos os rendimentos, incluindo das pensões e prestações sociais.

O resultado foi uma quebra no rendimento real das remunerações do trabalho de 10%, entre 2010 e 2013, que no caso do setor Estado foi de cerca de 24% (Banco de Portugal 2014).

Concretamente sobre as pensões, a introdução da *Contribuição Extraordinária de Solidariedade* (CES) constitui o exemplo de um corte acentuado, entre os 3,5% e os 10%, com preocupações de equidade, na medida em que afecta sobretudo os rendimentos mais elevados, a alteração da base de cálculo do *fator de sustentabilidade* de 4,78% para 12,34%,

de 2013 para 2014, assim como a não atualização nem das pensões nem do IAS, constituem a evidência de uma redução da generosidade e duração dos benefícios.

Relativamente ao reforço das condições de elegibilidade, o aumento da idade de reforma para os 66 anos, no ano de 2014, e todas as alterações nas prestações do subsistema de solidariedade representam uma diminuição do acesso a essas prestações.

Por último, e porventura o aspeto mais relevante, importará analisar os efeitos das medidas de austeridade, ao nível das restrições na cobertura das prestações sociais. Na tabela seguinte são apresentados dados do número de beneficiários das principais prestações sociais, que não pensões, onde é visível um decréscimo acentuado, sobretudo no RSI, por sinal, a prestação social mais vocacionada para diminuir a severidade da pobreza (Rodrigues 2009).

Tabela 22: Números de Beneficiários de algumas Prestações

	2009	2010	2011	2012	Varição 2012/2009
Parentalidade		178.003	178.888	167.490	-5,91
Abono de Família (n.º de crianças e jovens)		1.821.747	1.357.524	1.300.533	-28,61
Desemprego		599.239	560.608	653.504	9,06
Doença		546.113	550.988	495.705	-9,23
Complemento Solidário para idosos	232.818	246.656	248.761	244.895	-0,71
Rendimento Social de Inserção (n.º de famílias)	192.249	206.607	172.963	160.308	-22,41

FONTE: Instituto de Informática, I.P., "Estatística da Segurança Social" - Dados provisórios.

Por fim, convirá verificar se as reformas significam uma erosão dos ganhos políticos decorrentes da democratização (Myles 2002). Mesmo com a implementação das medidas de austeridade, e apesar da severidade dos seus efeitos, que consubstanciam um *retrenchment* do sistema de segurança social, é difícil sustentar evidência do questionamento da universalidade da atribuição de pensões e/ou da sua lógica de substituição do salário, como é característico nos sistemas de segurança social de cariz *bismarckiano*, como é o caso do português.

Pelas razões apresentadas, o mais importante parece ser o facto de a crise, tal como a reforma do Estado-Providência, continuar a pressupor o Estado como interventor principal, tal como Keynes defendera, ou não fosse isso a Política (Judt 2011, 417-437).

## CONCLUSÕES

---

O percurso deste trabalho, ao longo das três partes que o constituem, traduziu-se na descoberta da centralidade da relação entre despesa e redistribuição. Apesar de a análise da redistribuição não ter sido o objetivo principal deste estudo, ela acabou por ser o fio condutor que perpassa as três partes, na medida em que foi sendo alimentada pelos resultados da evidência empírica, desde a evolução histórica das instituições de *Previdência Social* e o decorrente crescimento da despesa social e da componente financiada pelo Estado (TOE), até às suas implicações na sustentabilidade da despesa e na equidade da redistribuição. Estas últimas viriam a determinar a necessidade da Reforma de 2007, na sequência das reformas de 2000 e 2002, e respetivos efeitos, ao nível dos montantes e redistribuição do rendimento das pensões, com implicações favoráveis, do ponto de vista do controlo do crescimento da despesa.

Por outro lado, no plano político, a redistribuição tem sido um argumento poderoso na justificação dos Governos para as reformas, embora se tenha constatado, de forma que se considera deveras surpreendente, que a otimização da equidade redistributiva do sistema não tenha sido sequer uma preocupação, quanto mais uma prioridade, no âmbito da Reforma 2007, não obstante os efeitos positivos de algumas das medidas introduzidas, confirmando que a sustentabilidade terá prevalecido sobre a equidade, enquanto fator determinante da reforma.

Para explicar a persistência de regressividades, no que se refere à Redistribuição, afigura-se necessário ter presente as conclusões sobre o desempenho redistributivo do sistema, para então se poder avaliar até que ponto o sistema está preparado para responder aos desafios que se colocam ao Estado-Providência, em geral, e aos sistemas de segurança social, em particular.

O problema da desigualdade da sociedade portuguesa (Cabral 1999, Barreto 2000, Rodrigues 2007) era já conhecido, quando se encetou este trabalho de investigação. Porém, considera-se que o presente trabalho terá constituído um contributo relevante, ao investigar aquele problema a partir do próprio sistema de segurança social, designadamente, pelos efeitos das regras de acesso e fórmula de cálculo das pensões que alteram a distribuição do rendimento na passagem à reforma.



A análise empreendida sobre a evolução do sistema de segurança social, na perspetiva do institucionalismo histórico, assentou na combinação entre a análise dos progressos institucionais, baseada nos diplomas legais relevantes, a recolha de informação estatística e a elaboração de séries inéditas, aqui apresentadas, acerca da despesa social. Estas dimensões, que possibilitaram uma maior precisão na análise do crescimento da despesa social e, sobretudo, da sua composição e financiamento, permitiram uma leitura mais sustentada da evolução da segurança social em Portugal, bem como da despesa social pública, ou seja da despesa do Estado.

Embora não constitua propriamente uma novidade, sobretudo, se atendermos aos trabalhos de Lucena (1976, 1982), na identificação das singularidades do caso português, face à tipologia dos regimes aceite na literatura sobre o tema (Esping-Andersen 1990), o fator determinante parece ser a lógica corporativa, com os elementos de continuidade institucional já conhecidos (Carolo 2006) a poderem ser agora validados, em função do facto de o crescimento da despesa social se verificar de forma consistente desde o Estado Novo (Carolo e Pereirinha 2010).

Por conseguinte, o desenvolvimento da segurança social em Portugal parece ser mais bem explicado por uma perspetiva funcionalista do que por uma perspetiva política, contrariamente ao que tem sido a corrente dominante na literatura científica sobre o tema.

Com estes elementos foi, então, possível uma aproximação do que se poderá designar por legado social (Haggard e Kaufmann 2008) da *Reforma de 2007*. Terá ficado, assim, demonstrado que o sistema de pensões foi o principal fator de crescimento da despesa social com o sistema de segurança social, o que teve repercussões no nível de despesa social pública.

Por outro lado, relativamente à redistribuição, a análise histórica veio confirmar que o aumento da despesa social tende a favorecer tensões em torno da equidade (Esping-Andersen 1997, 263), conforme se poderá verificar pelas regressividades identificadas.

Numa primeira análise da redistribuição operada pelo sistema de pensões, verificou-se que, através da análise das taxas de substituição brutas e líquidas (objeto de validação no Capítulo IX), na passagem à reforma, a desigualdade de rendimento salarial, ao invés de ser mitigada pelo sistema de segurança social, acabava por ser agravada, em função das regressividades associadas à fórmula de cálculo das pensões, da consideração dos melhores anos e até do regime fiscal que lhe é aplicável. Estes aspetos, aliás notados na comparação internacional (OCDE 2008), constituem um contributo, ainda que modesto, para a compreensão do fenómeno da desigualdade de rendimento em Portugal, desde o trabalho

pioneiro de Pereirinha (1988), até aos estudos atuais mais relevantes, com destaque para Rodrigues (2007).

Igualmente relevante se considera a constatação da persistência de certas regressividades, apesar de conhecidas e das recomendações preconizadas, como sejam a variação das taxas de substituição das pensões, em função dos escalões de rendimento, e a uniformização nas condições de acesso e de cálculo da pensão de reforma entre CGA, RGSS e outros regimes especiais, o que tornou necessária a análise do processo político, em torno das reformas e da redistribuição.

Ficou também evidente que, tal como o preconizado por Lindert (2004), quanto maior a desigualdade numa sociedade, maior será a concentração do poder político de certo(s) grupo(s) que, assim, ficam habilitados a definir as regras do sistema de segurança social em função dos seus interesses. Este facto traduzir-se-á numa captura de uma maior proporção dos benefícios em seu favor, pelo menos, em termos relativos, o que constitui uma explicação das regressividades.

Uma vez que a perspetiva apresentada anteriormente contraria as teorias que defendem que quanto mais desiguais forem os países, maior será a propensão para a redistribuição - perspetiva ingénua -, a análise da redistribuição na segurança social representa um novo contributo para a explicação da reprodução, e agravamento, da desigualdade em Portugal.

Sem contrariar a anterior, a perspetiva cínica complementa-a, já que atendendo à institucional, a diferenciação de benefícios, em função de uma base corporativa (criação da CGA, em 1929, e Lei das instituições da Previdência, 1935), originou iniquidades que perduraram desde as origens do sistema até hoje, como é o caso da CGA enquanto esquema de pensões próprio dos funcionários públicos e as inúmeras possibilidades de acumulação de pensões que não foram regulamentadas.

A análise empírica da *Reforma de 2007*, empreendida na Parte 3, permitiu confirmar que a preocupação com a sustentabilidade foi o seu fator determinante. O pressuposto da análise consistiu na identificação dos fatores determinantes da reforma para, assim, ser possível avaliar, a sua coerência, em função da análise do problema do crescimento da despesa social, assim como da equidade redistributiva da componente de despesa com segurança social que cabe ao Estado – despesa social pública -, dimensões essas que foram analisadas na Parte 2.

Portugal conseguiu o que se poderá considerar a proeza de ter implementado três reformas da segurança social no espaço de sete anos (2000, 2002 e 2007), seguidas de um conjunto de medidas de austeridade, desde 2010 até 2014, por ora, na sequência do PAEF.

Assim, no que se refere aos efeitos da *Reforma de 2007*, foi possível apresentar evidência empírica, relativamente aos efeitos da aplicação das novas medidas, para o período entre 2008 e 2013. Demonstrou-se que, tal como seria de esperar, o efeito no que se refere à melhoria da sustentabilidade da segurança social, a médio e longo prazo, foi muito relevante.

As razões para o sucesso do cumprimento deste objetivo devem-se, sobretudo, ao facto de o Governo ter adotado uma estratégia efetiva para neutralizar todas as fontes de aumento da despesa com pensões. Relativamente à variação dos salários ao longo da carreira, foi introduzida uma nova fórmula que considera a média de toda a carreira, para anular o efeito da variação dos salários ao longo da carreira; o *fator de sustentabilidade*, para anular o efeito do aumento da esperança de vida dos pensionistas; novas regras de indexação diferenciadas por escalões de rendimento e em função do desempenho económico (PIB e IPC), para controlar as pressões para o aumento das pensões; a generalização da nova fórmula para todos os novos pensionistas, através da aceleração da convergência da CGA com RGSS, a fim de reforçar a componente atuarial (contributividade) no cálculo das pensões; o aumento da idade da reforma (2014), para controlar a deterioração do *ratio* ativos/pensionistas.

O sucesso do cumprimento deste objetivo é ainda mais relevante se forem tomadas em linha de conta as projeções demográficas que, em 2006, colocavam Portugal numa situação de risco elevado face ao envelhecimento (AWG 2006). Esses riscos foram relativamente neutralizados com as medidas da *Reforma de 2007*, conforme demonstrado no relatório posterior (AWG 2009).

No entanto, a ‘adequação’ (generosidade) parece ser o ponto crítico desta reforma, face à acentuada diminuição das taxas de substituição das pensões, uma vez que, tal como foi explicitado, os custos decorrentes do envelhecimento passam a recair sobre os pensionistas.

Relativamente à equidade da redistribuição, emergiu uma outra contradição que se prende com um reforço da redistribuição nos diversos dispositivos (fórmula cálculo, regras dos aumentos, complementos com provas de recursos), a par da aplicação universal do *fator de sustentabilidade*. Esta aplicação agrava a regressividade, associada ao pagamento da pensão, bem como a persistência da iniquidade, associada ao sistema fiscal, também das pensões. não esquecendo, ainda que tal não tenha sido objeto de análise nesta investigação.

Foi ainda possível apresentar uma simulação dos efeitos redistributivos da nova fórmula de cálculo das pensões, na qual se demonstrou o efeito positivo da fórmula degressiva sobre os rendimentos mais baixos. Esse efeito positivo foi comprovado pela comparação das taxas de substituição brutas, que, pela primeira vez, são decrescentes, em função do aumento dos

salários, ou seja, são mais elevadas para os salários mais baixos, o que representa um inequívoco ganho de equidade, face à regra anterior.

Em função dos resultados anteriores, evitando a perspetiva cínica, pode-se concluir que o efeito redistributivo entre um salário de quinhentos euros e um de dois mil euros, calculado pela diferença entre as taxas de substituição brutas, é de apenas 3,19%, sem prejuízo do ganho de equidade decorrente da introdução da nova fórmula de cálculo degressiva. Mesmo que a comparação se faça entre o mesmo salário de quinhentos 500 e um de dez mil, seguindo a mesma metodologia, a diferença é de 9,57%. Acresce que para um salário de topo, acima dos cinco mil euros, as majorações decorrentes do prolongamento da carreira contributiva em mais doze meses permitem obter taxas de substituição brutas das pensões superiores às dos salários de quinhentos euros na idade estatutária de reforma.

Considera-se este aspeto particularmente elucidativo acerca das possibilidades de compensação dos efeitos da sua aplicação, que, naturalmente, não serão iguais para todos, tendendo a privilegiar trabalhadores mais qualificados, e, dentro destes, aqueles cujo vínculo laboral não permite despedimento (funcionários públicos). Esta poderá mesmo vir a constituir uma nova regressividade no sistema de pensões, a juntar à já mencionada regressividade do sistema fiscal.

Face ao exposto, não é por isso de estranhar que os dados da OCDE continuem a evidenciar regressividade das taxas de substituição nas pensões, pois os salários mais baixos continuam a ter uma taxa de substituição líquida proporcionalmente inferior aos restantes, não obstante a implementação de uma fórmula de cálculo degressiva, desde 2002. Esta situação contraria o princípio elementar de justiça rawlsiana que, aplicado ao sistema público de pensões, significaria que os rendimentos menores beneficiariam de taxas de substituição superiores em termos relativos, face a salários mais elevados. Assim, apesar dos dispositivos de redistribuição existentes, a análise das taxas de substituição líquidas permite demonstrar que o sistema de pensões não se limita a reproduzir, na passagem à reforma, as posições relativas na escala da distribuição de rendimento salarial, mas antes as agrava no caso dos menores rendimentos.

Por conseguinte, a comparação entre as taxas de substituição brutas e líquidas das pensões constitui uma nova evidência da regressividade fiscal muito relevante, na medida em que pode anular, ou até inverter, os efeitos redistributivos da nova fórmula, embora tal não tenha constituído o objeto de estudo do presente trabalho.

Do mesmo modo, atendendo a que a aplicação do *fator de sustentabilidade* é igual para todos, há que concluir que não é neutro, mas sim regressivo, pois, representou um

agravamento da iniquidade que se prende com a duração do pagamento das pensões, dado que a esperança de vida aos 65 anos não é igual para todos e existe uma correlação positiva entre nível de rendimento e esperança de vida (Cabral 2002, Myles e Andersen 2008). No entanto, a penalização decorrente do aumento da longevidade é calculada a partir da média, o que significa que, pese embora as diferenças referidas, será aplicada a todos os novos pensionistas uma taxa única, igual para todos. Isto contraria igualmente o efeito redistributivo resultante da nova fórmula degressiva de cálculo da pensão, razão pela qual a OCDE passou a incluir um indicador de *wealth* referente à despesa com pagamento das pensões (OCDE 2013).

Sobre as transformações operadas ao nível do sistema, a análise permitiu constatar que, embora a *Reforma de 2007* não tenha provocado qualquer alteração ao nível do sistema institucional, designadamente, a introdução do *plafonamento* ou transição para um esquema multi-pilar, operou uma transformação profunda na lógica do sistema. Este passou de um modelo de cálculo das pensões de tipo ‘benefício definido’ para um modelo de contribuição definida (pensão variável) através da aplicação da fórmula de 2002 conjugada com o *fator de sustentabilidade*, desde 2008.

Relativamente às opções de políticas (*policy*), a introdução de uma fórmula degressiva de taxas de formação da pensão (contribuição definida), em substituição da anterior fórmula universal de substituição (benefício definido), determinou um efeito redistributivo em favor dos rendimentos mais baixos; pela primeira vez, as taxas de substituição são maiores para os rendimentos mais baixos.

Também do ponto de vista da legitimação política, esta opção surge como vantajosa, na medida em que o carácter universal da nova fórmula, ao invés do *plafonamento*, tem a vantagem de diminuir os incentivos para abandonar o sistema contributivo de segurança social. Assim ‘ricos e pobres’ mantêm-se dentro do mesmo sistema, na linha do argumento em favor do universalismo (Korpi e Palme 1998), que defende que os sistemas universais são mais eficazes no combate à pobreza e, concomitantemente, gozam de maior apoio eleitoral.

Todavia, na *Reforma de 2007*, o principal mecanismo de ajustamento foi a aplicação do *fator de sustentabilidade* em função da esperança de vida para todos os pensionistas. Sendo universal, não é neutro, é regressivo, dadas as diferenças comprovadas pela correlação positiva entre aumento do rendimento e da esperança de vida.

Todavia, o *fator de sustentabilidade* tem também implicações ao nível da racionalidade institucional do modelo de repartição (*pay-as-you-go*), porque a opção por este mecanismo (individual), em detrimento de um eventual *ratio* de ativos sobre pensionistas (*old-age dependency ratio*), anula a vantagem intrínseca aos sistemas de repartição (Rodrigues e

Pereira 2007), que reside na redistribuição inerente ao modelo de seguro coletivo entre ativos e pensionistas e ao facto de haver mais ativos do que beneficiários no sistema de segurança social.

Estes aspetos parecem consubstanciar uma menor responsabilização do Estado no financiamento, racionalidade do sistema de pensões, agora mais atuarial e, por conseguinte, menos social. Pesem embora as vantagens inerentes à correção de alguns dos mecanismos regressivos, considera-se estar em curso a substituição gradual da lógica de coletivização do risco pelo aumento da responsabilidade individual. Esta alteração significará um enfraquecimento dos dispositivos redistributivos típicos dos antigos modelos de repartição, ainda que regressivos.

Ainda assim a opção pelo *fator de sustentabilidade* oferece uma mais-valia que é a liberdade de escolha, se comparada com a alternativa de aumentar a idade de reforma, possibilidade essa que, entretanto, já em 2014, foi restringida, na sequência do aumento de idade da reforma para os 66 anos.

No que se refere ao mercado de trabalho, um outro aspeto positivo, inalterado pela *Reforma de 2007*, diz respeito ao facto de o sistema atual continuar a ser favorável, pela consideração do tempo de desemprego como carreira contributiva, o que constitui uma diferença assinalável face aos sistemas privados. Este facto representa um mecanismo de solidariedade entre ativos e desempregados, e não apenas uma mera regra atuarial de consideração exclusiva dos descontos realizados para efeitos de cálculo da pensão, e constitui um dos dispositivos da componente social do sistema, que se mantém na *Reforma de 2007*.

Em resultado da análise que também abrangeu outras medidas de política social tomadas no mesmo período, foi possível identificar uma estratégia concertada, que passou por uma conjugação das medidas para melhor assegurar o cumprimento dos objetivos da *Reforma de 2007*. Neste sentido, os dados empíricos recolhidos, relativamente aos efeitos sobre controlo dos fatores de crescimento da despesa com pensões, assim como as Entrevistas, permitem sustentar que a *Reforma de 2007*, pelos seus efeitos, foi sobretudo uma reforma da CGA. Pela convergência deste subsistema com o RGSS, as regras implementadas com esta reforma foram aplicadas a todos os novos pensionistas, desde Janeiro de 2008, com efeitos na consideração das remunerações que recuam ao ano de 2005, data do diploma que estabelece essa convergência.

Merece ainda destaque a criação do CSI em 2005, uma vez que este precedeu a Reforma, no sentido de assegurar um mecanismo de aumento das pensões mais baixas até ao montante do IAS, ainda que sujeito a prova de recursos. Esta medida antecipou os cortes que

vieram a ser introduzidas com a *Reforma de 2007*, tanto pela introdução do *fator de sustentabilidade*, ainda que este só se tenha aplicado aos novos pensionistas a partir de 2008, como pela nova regra de indexação em função do IAS e do crescimento económico, aplicada a todas as pensões.

Considera-se que ficou demonstrado um incremento da vulnerabilidade, ao nível da diminuição das garantias de proteção social. Além da redução da adequação das pensões, verifica-se uma diminuição generalizada dos montantes, e até do número de beneficiários das prestações sociais do subsistema de solidariedade (subsídio social de desemprego, RSI, CSI), pelo corte ao nível dos montantes das prestações e pelo reforço ao nível das condições de elegibilidade (rendimentos considerados, escalas de equivalência do agregado familiar), tanto mais relevante no contexto de diminuição do emprego. Assim, o risco de pobreza é maior, fruto da maior dependência do mercado de trabalho e da menor garantia ao nível da adequação das prestações, agora mais atuariais.

Os elementos expostos indiciam, precisamente, o oposto da principal função dos regimes de ‘*welfare*’ identificados por Esping-Andersen (1990), a desmercadorização. Esta consiste na capacidade de o Estado assegurar que a satisfação das necessidades básicas e o rendimento não estão dependentes da relação com o mercado, pelo que quanto maior fosse a desmercadorização, mais eficaz seria o regime de welfare.

Sobre o papel do Estado, é possível concluir que os efeitos das medidas introduzidas, tanto pela *Reforma de 2007*, como pela crise económica, configuram um *retrenchment* da Segurança Social em Portugal.

No entanto, para compreender o significado e alcance do *retrenchment* na segurança social e das implicações do recuo do papel do Estado no sistema do Estado-Providência, houve que analisar o processo político inerente às reformas para posteriormente se proceder à categorização das transformações ocorridas.

Numa tentativa de providenciar contributos para uma explicação política, relativamente àquilo que tornou possível fazer passar em Portugal uma reforma com a magnitude da Reforma da Segurança Social de 2007, seguiu-se a perspetiva de Starke (2008), elencando a constelação de fatores, que, no ‘aqui e agora’, permitiram a sua implementação em Portugal naquele período.

Apesar da validade da explicação política assente na conjugação de fatores, como a inédita maioria absoluta do PS, a crise orçamental, que já naquela época constituía um problema grave, a par das projeções levadas a cabo pela UE sobre a insustentabilidade do crescimento da despesa com pensões, procurou-se igualmente aprofundar a análise, no sentido

de explicar por que motivo algumas das medidas constantes desta Reforma não foram implementadas logo em 2000, visto que as mesmas haviam sido objecto de recomendação por parte da Comissão de Reforma da Segurança Social, mormente através do *Livro Verde* (CLBSS 1997), sobretudo no que diz respeito à convergência da CGA com o RGSS, cujo problema, quer ao nível do crescimento da despesa social pública, com reflexos nas TOE, quer ao nível da redistribuição em função de muitas das iniquidades existentes, era conhecido havia, pelo menos, 10 anos.

As opções tomadas no domínio das políticas (*policy*) têm, inevitavelmente, um significado político. Na análise dos efeitos da *Reforma de 2007*, no capítulo IX, ficou patente que não há reformas com cortes que não acautelem determinadas concessões a certos grupos. Tanto o CSI (2005) como as majorações para o prolongamento da carreira, ou adiamento da idade de reforma, podem ser considerados exemplos elucidativos das compensações que representam, face aos cortes subsequentes que a *Reforma de 2007* implicou.

Assim, apesar da regressividade que lhe é intrínseca, a introdução do *fator de sustentabilidade* terá sido o resultado de uma estratégia política para fazer diluir os cortes por todos os pensionistas, no sentido de não afetar as posições relativas de determinados grupos na estratificação social, seja de rendimento, seja de *status*, tornando, desse modo, menor a propensão à contestação das medidas por certos grupos ou corporações.

Em sentido inverso, os elementos recolhidos evidenciam um outro aspeto relevante, que tem que ver com o facto de os cortes terem sido implementados na Segurança Social. Simultaneamente, mas não assumidamente, foi estabelecida a convergência gradual do subsistema de pensões dos funcionários públicos (CGA) com regime geral de segurança social (RGSS), ao invés de uma reforma ‘direta’ da CGA que abrange os trabalhadores do setor privado, após aprovação das novas regras introduzidas pela *Reforma de 2007*. Esta estratégia é tanto mais relevante, quando ficou demonstrado na Parte 3 que os efeitos sobre o controlo da despesa decorrem, sobretudo, da poupança conseguida com a unificação institucional do sistema de pensões da CGA, determinado, assim, uma maior sustentabilidade e uma redistribuição mais equitativa da componente da despesa social que é financiada pelo Estado (TOE), ou seja, da despesa social pública.

No que respeita à explicação do padrão de redistribuição, poderão ser feitas duas leituras. A primeira, tal como demonstrado, revela que tanto a nova fórmula de cálculo introduzida em 2002, como a sua universalização, que só ocorreu com a *Reforma de 2007*, decorrente da convergência da CGA com o RGSS e da eliminação da cláusula de salvaguarda existente para o período de transição, até então previsto para 2017, representam ganhos de



equidade, com reflexo na melhoria da redistribuição operada pelo sistema de pensões através das taxas de substituição brutas das pensões, que, agora, são degressivas não obstante os efeitos perversos do sistema fiscal.

A segunda leitura remete para o propósito político da redistribuição nas reformas. Se, por um lado, se pode presumir que o propósito de qualquer processo de reforma é a melhoria da equidade da Redistribuição, no sentido de correção das regressividades identificadas (*welfaregaps*) – perspectiva ingénua, por outro, na sequência da análise dos fatores determinantes da Reforma e dos seus efeitos, nos capítulos VIII e X, comprovou-se que a Redistribuição não foi o propósito da Reforma 2007, tal como também não o havia sido no caso das anteriores reformas. A prova disso é que, tanto em sede de Concertação Social como no debate na Assembleia da República, não foi apresentado, nem se conhece, mesmo com base nas entrevistas realizadas, qualquer estudo que tenha analisado as implicações distributivas das medidas constantes da *Reforma de 2007*.

No único documento conhecido, o “Relatório de Sustentabilidade”, que foi apresentado em sede de Concertação Social, apenas foi estimado o impacto da nova fórmula no crescimento da despesa com pensões e na evolução das taxas de substituição. Constatou-se, assim, que o impacto da reforma na redistribuição, ou seja, a variação por diferentes escalões de rendimento e perfis de carreira, não foi analisado. Este aspeto é considerado relevante para a compreensão deste fenómeno, porque as regressividades estavam identificadas, pelo menos desde 1997, com os trabalhos da Comissão do Livro Branco para a Reforma da Segurança Social mas, até à Crise económica, o processo de reforma dessas iniquidades, foi lento e parcimonioso. Uma parte significativa das recomendações, ao fim de 16 anos, ainda hoje são tema de discussão controversa, como é o caso da convergência entre o regime da CGA e do RGSS, ou nem sequer foram implementadas, como é o caso do *plafonamento*.

Quanto às opções de política social, a combinação do universalismo com progressividade, na determinação das pensões, presente na nova fórmula de cálculo degressiva, ao invés de uma opção de plafonamento horizontal, permite reforçar a sustentabilidade do sistema, mas também a sua legitimidade política, ao contrário dos programas seletivos com condição de recursos, designados por *means-tested* (Esping-Andersen 1997, 262-263; Korpi e Palme 1998).

Esta opção está igualmente em linha com o defendido por Kemmerling, ao considerar que a progressividade incorpora um efeito potencialmente virtuoso para a participação no sistema de segurança social, ao combinar a redistribuição, tradicionalmente associada às

preferências dos votantes de esquerda, com incentivos de participação no mercado de trabalho, presentes na agenda reformista neo-liberal (Kemmerling 2009, 125).

Com os factos apresentados, entende-se ter ficado claro que a reforma do sistema de pensões português em 2007 revela um novo paradoxo. Por um lado, verifica-se uma convergência com os sistemas públicos de pensões mais maduros dos países desenvolvidos, graças a políticas inovadoras, ao nível do controlo da despesa, aumento estatutário da idade de reforma, eliminação de regressividades e uniformização de regimes entre funcionários públicos e privados; por outro lado, apesar da aparente proteção dos rendimentos mais baixos (Caussat 2006), pela nova fórmula redistributiva, regista-se um retrocesso no processo de convergência do sistema de pensões português, ao nível da adequação<sup>68</sup> das prestações, designadamente, das pensões mais baixas, determinada pela diminuição generalizada das taxas de substituição. Esta situação conjugada com o risco de desemprego significa um aumento do risco de pobreza.

Por fim, permanece inquestionável que as regressividades são, sobretudo, políticas, pois a sua persistência expressa o poder de certos grupos em fazer prevalecer os seus interesses, beneficiando, assim, de uma maior proporção da despesa social (Lindert 2004b). À parte de todos os regimes especiais e exceções que ainda subsistem, note-se que em termos relativos o sistema continua a ser relativamente mais generoso para com o topo do que para com a base. Este dado confirma a conclusão de há mais de 20 anos de Esping-Andersen (1993), ao referir que, do ponto de vista redistributivo, apesar do zelo revolucionário com a democratização, não se vislumbrara qualquer alteração das posições relativas na escala de distribuição dos rendimentos.

A Reforma terá sido insuficiente para inverter, na generalidade, o padrão regressivo identificado, capítulo VI, mas os seus efeitos são positivos, no que se refere à sustentabilidade e equidade. No entanto, tal como era expectável, não representaram uma alteração na reprodução da estratificação que decorre das diferenças de rendimento assentes no salário.

Cumulativamente aos efeitos da *Reforma de 2007*, importa referir as sucessivas medidas de austeridade (2010-2014) que têm vindo a ser implementadas, na sequência da crise económica, na medida em que estas, apesar de não terem sido objeto desta investigação, vieram confirmar um traço já evidente na análise da *Reforma de 2007*, no contexto das restantes medidas de política social, como a criação do IAS e o do CSI. Esse traço diz respeito ao carácter instrumental, mais do que normativo, da preocupação com a equidade, na medida

---

<sup>68</sup>Tradução nossa da expressão original na literatura anglo-saxónica, que é ‘adequacy’.

em que se considera que esta tem sido um recurso para ofuscar os cortes implícitos, ou subsequentes, e assim legitimar essas mesmas reformas – perspectiva cínica. Por isso, a equidade nunca foi tão enfatizada como a propósito das medidas de austeridade, seja no plano discursivo, seja na diferenciação das medidas por escalões de rendimento.

Apresentar uma análise consistente dos efeitos destas medidas não se afigura exequível, mas é possível adiantar que não se conhece literatura científica que possa servir como referência para um ajustamento desta magnitude, particularmente, num espaço de tempo tão curto. A título ilustrativo, basta ter presente que Paul Pierson utilizou a expressão “reformular em austeridade permanente”, em 1998, referindo-se à necessidade de enfrentar uma das contradições clássicas do Estado-Providência (Gough 1979, Offe 1984), que é o crescimento da despesa social. Na mesma linha, foi usada a expressão “radical welfare retrenchment” por Peter Starke, em 2008, para descrever o processo de reformas ocorridas na década de 90 na Nova Zelândia.

Na sequência do que acaba de ser enunciado, decorre a importância da continuidade e aprofundamento das análises empíricas acerca dos efeitos das reformas. Refira-se que, na altura da crise, a reforma do sistema de pensões da segurança social estava a ser implementada desde 2008, sendo de destacar a aplicação do *fator de sustentabilidade* enquanto corretor automático do aumento da esperança de vida. A estas sobrepuseram-se as medidas de austeridade que consistiram num agravamento das medidas introduzidas pela *Reforma de 2007*: alteração da base de cálculo do *fator de sustentabilidade*, pela passagem do ano de referência de 2006 para 2000, que se traduziu num agravamento da penalização de 5% para 12%, de 2013 para 2014; aceleração da convergência entre sistema CGA e RGSS; congelamento das atualizações das pensões. Este último teve um efeito residual porque as mais pensões elevadas já estavam sem ser aumentadas devido às regras de indexação em vigor desde 2008. Complementarmente, o regime fiscal foi agravado, nos salários, o pagamento do 13º mês cortado a partir de um determinado limiar e, depois, o 14º mês, por inteiro. Verificou-se, ainda, uma redução nos salários até 10%, no caso dos funcionários públicos, que foi igualmente aplicada às pensões da CGA e, em 2013, com efeitos a partir de 2014, mais uma “contribuição extraordinária de solidariedade”, que pode variar entre os 3,5% e os 10%.

Assim, na sequência da análise aqui desenvolvida sobre os efeitos da *Reforma de 2007*, o caso português revela uma combinação, porventura, inédita até à crise, e com eventual paralelo apenas no caso da Grécia, de *retrenchment* nas pensões, corte no financiamento e garantias do Estado, secundados por cortes em toda a esfera das políticas de assistência social

e aumento generalizado da carga fiscal direta e indireta, agravada por cortes nas pensões de reforma para uma parte muito significativa da população.

Todavia, no domínio da política de redistribuição (*policy*), tal enfoque não foi consistente, conforme se pode constatar pela inversão da trajetória das medidas em 2013-2014, que, aparentemente, começaram por estabelecer cortes progressivos, afetando principalmente os salários e as pensões mais elevados, passou a afetar gradualmente os rendimentos mais baixos e passou a um aumento dos impostos indiretos, reconhecidamente regressivos, como o IVA. No plano discursivo, a convergência das pensões da CGA com o RGSS foi justificada como uma questão de equidade, mas temporária, isto é, enquanto durasse a crise, o que parece ser elucidativo acerca do seu propósito de equidade.

Deste modo, qualquer balanço acerca das questões da equidade, mesmo que sustentado em dados empíricos, implica prudência na análise do respetivo âmbito e efeitos. Em primeiro lugar, porque, em teoria, na perspetiva da política distributiva, a eliminação das regressividades, sendo positiva, não significa necessariamente um investimento em favor dos mais desfavorecidos, como está a acontecer em Portugal com as medidas de austeridade. Em segundo lugar, porque no plano político, é pouco plausível que qualquer reforma de carácter redistributivo possa prevalecer sobre o interesse e peso eleitoral dos grupos de beneficiários existentes, pelo que é de esperar reformas assentes em cortes generalizados (*dumping social*) com pequenas concessões ou salvaguardas para aqueles que vierem a ser mais afetados, sem contudo implicar qualquer alteração na distribuição existente.

Num outro plano, há que ter em conta que a Ciência é uma variável que deve ser considerada na explicação da evolução da segurança social em Portugal. A escassa produção científica sobre a segurança social em geral, e sobre a redistribuição em particular, constitui uma importante limitação, tanto no plano técnico como no político, dada a sua relevância para suscitar e informar o debate público em torno das opções de reforma do sistema e das suas implicações na sustentabilidade, adequação, equidade do sistema.

Por conseguinte, para além das limitações decorrentes da escassez de estudos, de eventual défice de capacidade técnica no desenho das políticas e da inexistência de mecanismos de monitorização e avaliação, qualquer reforma que vise alterar o padrão redistributivo do sistema e assegurar a sua sustentabilidade implica a realização de estudos que fundamentem a formulação de correções ou políticas alternativas aos dispositivos sociais existentes com vista a melhorar a sua eficácia e equidade.

## Bibliografia

- Aaron, Henry. 1982. *Economic Effects of Social Security*. Washington DC: Brookings Institution, 82.
- Abatemarco, António. 2009. «On The Measurement Of Intra-Generational Lifetime Redistribution In Pension Systems». Enepri Research Report No. 64 Aim. January 2009. <http://econpapers.repec.org/paper/crpwpaper/55.htm>
- Aboim, Sofia. 2005. «As orientações normativas da conjugalidade». In *Famílias em Portugal*, org. Karin Wall. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 169-230
- Afonso, António, LudgerSchuknecht, e Vito Tanzi. 2005. «Public Sector Efficiency: an International Comparison.» *Public Choice*. 123 (3-4). 321-347.
- Ageing Work Group. 2006. «The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions. Health care. Long term care. Education and unemployment transfers (2004-2050)», Special report n.º1/2006, Directorate-General For Economic And Financial Affairs, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary6656\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary6656_en.htm) [último acesso em 1 de Junho de 2010].
- Ageing Work Group. 2009. «2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee N.º 2/2009, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf).
- Albert, Vicky. 1988. *Welfare Dependence and Welfare Policy – a statistical study*. Greenwood Press.
- Alexander, Jeffrey. 2010. «Cultural Sociology and Economic Life: For a Strong Program». Comunicação apresentada em Conferência do ICS, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 8 de Julho.
- Almodovar, António, e José Luís Cardoso. 2005. «Corporatism and the Economic Role of Government». *History of Political Economy*, vol. 37: 333-354.
- Anderson, Karen, e Paulette Kurzer. 2009. *Europeanization and Social Solidarity: Restructuring of Pensions and Health*. Paper prepared for the European Union Studies Association conference. April 23-25. 2009. Los Angeles. [http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/anderson\\_11F.pdf](http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/anderson_11F.pdf)
- Arcanjo, Maria Manuela. 1991. «Análise e Avaliação dos Sistemas de Segurança Social. Um modelo aplicado a Portugal». Tese de doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.
- Arcanjo, Maria Manuela. 2006. «Ideal (and Real) Types of Welfare Sate». Working Paper n.º WP06/2006/DE/CISEP. Lisboa: Departamento de Economia do Instituto Superior de Economia e Gestão.

- Arcanjo, Maria Manuela. 2009. «Regimes and Reform of Welfare State: the Classification of ten European Countries in 1990 and 2006». Working Papers 2009/34. Lisboa: Departamento de Economia do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. <http://ideas.repec.org/p/ise/isegwp/wp342009.html>
- Atkinson, Anthony. 1971. «Conflict in Social Security Policy». In *Conflicts in Policy Objectives*, org. Nicholas Kaldor, Blackwell.
- Atkinson, Anthony. 1972. «Inequality and Social Security» In *Labour and Inequality*, org. P. Townsend and N. Bosanquet. Fabian Society, February.
- Atkinson, Anthony. 1983. *The Economics of Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Atkinson, Anthony. 1996. «Distribution des revenus en Europe». *Revue française des affaires sociales*, nº1: 57-72.
- Atkinson, Anthony. 1999. «The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics». *Scandinavian Journal of Economics*. 101 (2).pp. 173-190.
- AWG - Ageing Work Group. 2006. «The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on Pensions. Health care. Long term care. Education and unemployment transfers (2004-2050)». Special report n.º1/2006. Directorate-General For Economic And Financial Affairs. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary6656\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary6656_en.htm) [último acesso em 1 de Junho de 2010].
- AWG - Ageing Work Group. 2009. «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)». Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee N.º 2/2009. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf)
- Baldwin, Peter. 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Banco Central Europeu. 2009. «Fiscal Sustainability and Policy Implications for the Euro Area». Working Paper Series, nº 994, January. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp994.pdf>
- Banco de Portugal. 2008. «Boletim de Outono».
- Banco de Portugal. 2014. «Boletim Económico», <http://www.bportugal.pt/pt/estudoseconomicos/publicacoes/boletimeconomico/Paginas/BoletimEconomico.aspx>.
- Barr, Nicholas. 1993. *The Economics of the Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicolson. 2ªed.
- Barreto, António, org. 1996. *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Barreto, António, org. 2000. *Indicadores Sociais em Portugal, 1960-1999*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

- Bartels, Larry. 2004. «Partisan Politics and the U.S. Income Distribution», Department of Politics and Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University. <http://www.russellsage.org/publications/workingpapers/bartels/document>.
- Blackburn, Robin. 2002. *Banking on Death: Or Investing in Life: The History and Future of Pensions*. London and New York: Verso.
- Blackburn, Robin. 2002. *Banking On Death: Or Investing in Life: The History and Future of Pensions*. London and New York: Verso.
- Bonoli, Giuliano. 1997. «Classifying Welfare States: a Two Dimensional Approach». *Journal of Social Policy*, vol. 26, n.º 3: 351-372.
- Bonoli, Giuliano. 2001. «Political Institutions. Veto Points and the Process of Welfare State Adaptation». In *The New Politics of the Welfare State* Paul Pierson, 238-264.
- Branco, Francisco. 2001. «A Face Lunar dos Direitos Sociais: Virtualidades e Limites do RMG como Direito de Cidadania em Portugal». Tese de Doutoramento, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de S. Paulo.
- Braz, Cláudia. 2007. «Fiscal Policy and Pension Expenditure in Portugal». IFC, n.º 28, <http://www.bis.org/ifc/publ/ifcb28zc.pdf?noframes=1>.
- Budria, Santiago. 2007. «Economic Inequality in Portugal: A Picture in the Beginnings of the 21st century». MPRA Paper 1784. Germany: University Library of Munich. <http://ideas.repec.org/p/pramprapa/1784.html>
- Cabral, Manuel Villaverde, e Pedro Alcântara. 2009. *O Estado da Saúde em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais
- Cabral, Manuel Villaverde. 1995. «Equidade Social, «Estado-Providência» e Sistema Fiscal: Atitudes e Percepções da População Portuguesa (1991-1994)», *Sociologia Problemas e Práticas*, Lisboa: CIES, n.º 17: 231-246.
- Cabral, Manuel Villaverde. 1997. *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Cabral, Manuel Villaverde. 2001. «Um Quarto de Século depois do 25 de Abril: Balanço Crítico de uma Democracia Consolidada». *Semear*, n.º 5: 9-22.
- Cabral, Manuel Villaverde. 2003. «Algumas Tendências Actuais da Sociedade Portuguesa». In *Actas dos IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, vol. 1: 77 – 92, 1-6 de julho.
- Cabral, Manuel Villaverde. 2004. «O 25 de Abril em Retrospectiva». *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, abril.
- Cabral, Manuel Villaverde. 2006. «Despotismo de Estado e Sociedade Civil Real em Portugal: Distância ao Poder, Comunicação Política e Familismo Amoral». In *Razão, Tempo e Tecnologia. Estudos em homenagem a Hermínio Martins*, orgs. Manuel Villaverde Cabral, José Luís Garcia, e Helena Mateus Jerónimo. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais: 157-180

- Cabral, Manuel Villaverde. 2007. «O Défice Democrático da União Europeia ou a História de um Federalismo Frustrado». In *Em Nome da Europa - Portugal em Mudança*, orgs Marina Costa Lobo, e Pedro Lains. Estoril: Principia Editora.
- Cabral, Manuel Villaverde. 2002. *Saúde e Doença em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Caetano, Ana Isabel da Luz. 2004. «A Reciprocidade Enquanto Princípio de Justiça no Estado Providência: A Aplicação ao Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção». Dissertação de Mestrado, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa
- Callan, Tim, *et al.* 2011. «The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six Euro Countries». EUROMOD Working Paper No.EM6/1, (<https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/euromod/em6-11.pdf>).
- Caminada, Koen, e Kees Goudswaard. 2009. «Income Distribution and Social Security in an OECD Perspective». In *Social Security in The Global Village. International Social Security Series*, orgs Roland Sigge Christina Behrendt. New Brunswick: Transaction Publishers, vol. 8: 163-188.
- Campos, Correia. 2000. *Solidariedade Sustentada: Reformar a Segurança Social*. Lisboa: Gradiva.
- Cardoso, José Luís, e Maria Manuela Rocha. 2003. «Corporativismo e Estado Providência (1933-1962)». *Ler História*, nº 45: 111-135.
- Cardoso, José Luís. 2007. «Corporatism, Welfare State and Social Justice in the Interwar Period», *ESHET Annual Conference*, Estrasburgo, 5-7 July.
- Cáritas. 2010. «Uma política de redistribuição social e económica mais justa». Conclusões das *Jornadas Nacionais da Cáritas Portuguesa*. <http://www.agencia.ecclesia.pt/cgi-bin/noticia.pl?id=78035>
- Carl Dahlström, Johannes Lindvall, & Bo Rothstein. 2009. *Social Protection Strategies in Efficient and Inefficient States*. QoG Working Paper Series 2009: <http://www.qog.pol.gu.se/>
- Carolo, Daniel, e José António Pereirinha. 2010. «The development of the welfare State in Portugal: trends in social expenditure between 1938 and 2003». *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Cambridge University Press, vol. 28, nº 3: 469-501.
- Carolo, Daniel. 2006. «A Reforma da Previdência Social de 1962 na institucionalização do Estado-Providência em Portugal». Dissertação de Mestrado, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.
- Carolo, Daniel. 2008. «Europeanization and Welfare State Change in Portugal». Paper presented at the 6th Annual ESPANET Conference *Cross Border Influences in Social Policy*, Helsinki, 18-20 September.



- Carreira da Silva, Filipe, e Mónica Brito Vieira. 2010. *O Momento Constituinte: Os Direitos Sociais na Constituição*. Coimbra: Almedina.
- Carreira da Silva, Filipe. 2012. *O Futuro do Estado Social*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e Relógio d'Água
- Carreira da Silva, Filipe. org. 2013. *Os Portugueses e o Estado-Providência*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Carreira, Henrique Medina. 1996. «As Políticas sociais em Portugal». In *A Situação Social em Portugal 1960-1995*, org. António Barreto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Carrera, Leandro, Marina Angelaki, e Daniel Carolo. 2010. «Political Competition and Societal Veto Players: The Politics of Pension Reform in Southern Europe». *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.º 1: 5-31.
- Carvalho, Odete Esteves, e João Moura. 1964. «A repartição do rendimento em Portugal Continental». *Análise Social*, vol. II, n.º 7-8: 720-746.
- Castles, Francis, e Herebert Obinger. 2007. «Social expenditure and the politics of redistribution». *Journal of European Social Policy*, August, n.º 17: 206-222,
- Castles, Francis. 1998. *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Castles, Francis. 2004. *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Caussat, Laurent. 2006. «Southern Europe and Pension Reform: A Common Socio-Economic Context, but Diverse Policy Responses». *Revue Française des Affaires Sociales*, n.º 5: 217-222.
- Centro de Investigação Sobre Economia Portuguesa. 2000. «Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento – 1997 a 2050». Relatório Final. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.
- CESIFO. 2008. «Bismarck versus Beveridge: A Comparison Social Insurance Systems in Europe». CESifo/DICE Report 4/2008.
- Chuliá, Elisa e María Asensio. 2007. «Portugal: in search of a stable framework». In *The Handbook of West European Pension Politics*, orgs. Ellen Immergut, K.M. Anderson, e Isabelle Schulze. Oxford: Oxford University Press, 499-554.
- Chuliá, Elisa. 2007. «Spain. Between Majority Rule and Incrementalism». In *The Handbook of West European Pension Politics*, orgs. Ellen Immergut, K.M. Anderson, e Isabelle Schulze Oxford: Oxford University Press, 499-554.
- Clark, Robert, et al. 2003. *A History of Public Sector Pensions in the United States*. University of Pennsylvania Press.

- Clasen, Jochen, e Nico Siegel, org. 2007. *Investigating Welfare State Change: The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coelli, Tim, Mathieu Lefebvre, e Pierre Pestieau. 2008. «Social Protection Performance In The European Union: Comparison And Convergence». Core Discussion Paper 2008/12.
- Comín, Francisco. 1996. *História de la Hacienda Pública II. España 1808-1995*. Barcelona: Crítica.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social. 1997. *Livro Verde da Segurança Social*. Comissão do Livro Branco da Segurança Social
- Comissão Europeia, 2006. «Current And Prospective Theoretical Pension Replacement Rates, Report By The Indicators Sub-Group (ISG) Of The Social Protection Committee (SPC)», 19 de maio.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/isg\\_repl\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf).
- Comissão Europeia, 2010a. «Joint Report on Social Protection and Social Inclusion», February. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=750> 16 de Agosto.
- Comissão Europeia, 2010b. «Green Paper: Towards Adequate Sustainable and Safe European Pension Systems». SEC (2010) 830. Brussels. 7.7.2010.  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=839&furtherNews=yes>.
- Conselho Económico e Social. 2006. «Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social». Lisboa: Comissão Permanente de Concertação Social.
- Costa, Alfredo Bruto da, org. 2008. *Um Olhar Sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.
- Costa, Alfredo Bruto da. 2010. «Os perfis de pobreza e formas de intervenção social». Comunicação apresentada na Conferência Ser Pobre em Lisboa: Re-Inventar as Políticas Sociais? Lisboa, Torre do Tombo, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 31 de Maio.
- Cremer, Helmuth, e Pierre Pestieau. 2003. «Social Insurance Competition Between Bismarck and Beveridge», <http://idei.fr/doc/wp/2003/bbrev6.pdf>
- Culyer, Anthony. 2005. *The Dictionary of Health Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cunha, Vanda, et al. 2009. «The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System: Reasons and Results». Working Paper, Series GPEARI
- Delicado, Ana. 2003. «A solidariedade como valor social no Portugal contemporâneo». In *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, org. Jorge Vala, Manuel Villaverde Cabral, e Alice Ramos. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 199-256.
- Dornelas. António, e José Madureira Pinto, coords. 2000. *A Reforma do Pacto Social*. Debates Presidência da República. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

- Eich, Frank. 2009. *Pensions Tomorrow: Public Sector Pensions: Rationale and International Experiences*. London School of Economics Department of Management. [http://www.lse.ac.uk/collections/management/PDFs/Public\\_sector\\_pensions.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/management/PDFs/Public_sector_pensions.pdf)
- Esping-Andersen, Gosta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, e John Myles. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta, e John Myles. 2009. «Economic Inequality and The welfare state» In *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, org. Wiemer Salverda *et al.* Oxford: Oxford University Press, 639-664.
- Esping-Andersen, Gosta. 1993. «Orçamentos e Democracia: O Estado-Providência em Espanha e Portugal. 1960-1986». *Análise Social*. vol. XXXVIII, 122: 589-606.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta, e Bruno Palier. 2009. *Três Lições Sobre o Estado-Providência*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- Esping-Andersen, Gosta. 2005. «Inequality of Incomes and Opportunities». In *The new egalitarianism*, orgs. Anthony Giddens, Peter Diamond. Cambridge: Polity Press.
- Espuelas, Sérgio. 2009. «The determinants of social spending in Spain. 1950-1980. Are dictatorships less redistributive?» Comunicação apresentada na 8th EHES Conference Graduate Institute, Geneva, 4 e 5 de setembro.
- EUROSTAT. 2009b. «Government statistics (1997-2008)». [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables)
- EUROSTAT. 2013. «Estatísticas das Finanças Públicas». [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics/pt](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics/pt)
- EUROSTAT. 2009a. «Social Cohesion statistics (1996- 2007).
- Falkner, Gerda. 2007. «Social Policy». In *Europeanization: New Research Agendas*, orgs. Paolo Graziano e Marteen Vink, 253-265.
- Fernandez, Juan. 2008. «Countervailing Social Forces in Welfare States: Public Pension Generosity in OECD Countries. 1981-2002». Paper apresentado no Workshop da ESPANET, Itália, Forlì, 5-7 de junho.
- Ferrarini, Tommy, e Kenneth Nelson. 2003. «Taxation of Social Insurance and Redistribution: a Comparative Analysis of Ten Welfare States». *Journal of European Social Policy*, vol. 13, nº1.
- Ferreira, Carlos Roberto. 2003. «Participação das Aposentadorias e Pensões na Desigualdade da Distribuição de Renda no Brasil no Período de 1981 a 2001». Tese de Doutorado,

- São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo. <http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhepesq.jsp?pesq=3705719061670969>
- Ferreira, Margarida Pontes, trad. 1979. *Segurança social e redistribuição do rendimento: : estudo comparado*. Lisboa: Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra. [Tradução do artigo de Felix Paukert in *Revue Internationale du Travail*, nº 5,B. I. T. Genève, Nov./1968.]
- Ferreira, Sílvia. 2005. «The Past in the Present: Portuguese Social Security» *Reform Social Policy and Society*, nº 4: 331-338.
- Ferrera, Maurizio. 1996. «The southern model of welfare in social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6(1):17-37.
- Ferrera, Maurizio. 2008. «The European Welfare State: Golden Achievements. Silver Prospects». *West European Politics*, vol 31, 1ª e 2ª ed.:82 – 107.
- Ferrera, Maurizio, et al. 2000. *O Futuro da Europa Social*. Oeiras: Celta Editora.
- Fleischacker, Samuel. 2005. *A Short History of Distributive Justice*. London: Harvard University Press.
- Flora, Peter, e Arnold Heidenheimer, org. 1995. *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Publishers.
- Fraser, Nancy. 2002. «A justiça social na globalização: Redistribuição. Reconhecimento e participação». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº63: 7-20.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP). 2010. «Boletim Estatístico». Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Junho, 5. <http://www.gep.mtss.gov.pt/estatistica/be/bejunho2010.pdf>
- García, Marisol, e Neovi Karakatsanis. 2006. «Social Policy. Democracy and Citizenship in Southern Europe». In *Democracy and the State in the New Southern Europe*, org. R. Gunther, Nikiforos Diamantouros, e D.A. Sotiropoulos. Oxford: Oxford University Press, 87-137.
- Gerdtham, Ulf-G, e Bent Jönsson. 2000. «International Comparisons of Health Expenditure: Theory, Data and Econometric Analysis». In *Handbook of Health Economics*, org. Anthony Culyer, Joseph Newhouse. North Holland: Elsevier. 13-53.
- Giddens, Anthony, e Patrick Diamond, org. 2005. *The new egalitarianism*. Cambridge: Polity Press.
- Gil, José. 2005. *Portugal Hoje: O Medo de Existir*. Lisboa: Relógio D`Água, 10ª edição.
- Glatzer, Miguel, e Dietrich Rueschemeyer. 2005. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Glatzer, Miguel. 1999. «Rigidity and Flexibility: Patterns of Labour Market Policy Change in Portugal and Spain. 1981-96». *South European Society and Politics*. 4: 3: 90-110.

- Glatzer, Miguel. 2005. «Revisiting ‘Embedded Liberalism’ – Globalization and the Welfare State in Spain and Portugal». In *Globalization and the Future of the Welfare State*, org. Miguel Glatzer e Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gough, Ian. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Gough, Ian. 2012. «The Political Economy of the Welfare State». *Social Policy & Administration*, 46 (5).
- Gouveia, Miguel e Luís Sarmiento. 2002. «Financiamento das Pensões dos Funcionários Públicos em Portugal: Estimativas do Impacto de Longo Prazo nas Finanças Públicas». *Boletim económico do Banco de Portugal*, Junho, nº 41: 42-57.
- Gouveia, Miguel, e Carlos Farinha Rodrigues. 2004. «Para quem servem as pensões mínimas?». *2ª Conferência do Banco de Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 11 e 12 de Março.
- Guibentif, Pierre. 1985. «Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da segurança social portuguesa e suas ligações com o corporativismo». *Ler História*, nº 5: 27-58.
- Guibentif, Pierre. 1997. *La Pratique Du Droit International Et Communautaire De La Sécurité Sociale : Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Faculté de Droit de Genève – Bâle; Francfort-sur-le-Main: Helbing et Lichtenhahn.
- Guillén, Ana, Santiago Alvarez, e Pedro Adão Silva. 2005. «O redesenhar dos Estados-Providência Espanhol e Português: O Impacto da Adesão à União Europeia». In *Portugal. Espanha e a Integração Europeia - Um Balanço*, org. Sebastián Royo. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Guillén, Ana. 2007. «Starting from periphery. Becoming centre». In *The Europeanization of social protection*, org. Jon Kvist e Juho Saari. *The Europeanisation of social protection*. Policy Press
- Habermas, Jurgen. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hagemann, Robert. 2012. «Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?». In *OCDE Economics Department Working Papers*, nº. 937, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28kd17xn-en>
- Haggard, Stephan, e Robert Kaufman. 2008. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Haveman, Robert. 1985. «Does the welfare state increase welfare? Reflections on hidden negatives and observed positives». *De Economist*, vol. 133, nº 4.
- Hemerijck, Anton. 2008. «Welfare Recalibration As Social Learning». Paper presented at *The Espanet doctoral Researcher Workshop The Politics Of Recalibration And Reform In The Wider Europe*, Forli, 5-7 de junho.

- Herce, José. 2007. «Pensions Sustainability in Spain». *6<sup>th</sup> Meeting on Social Security and Complementary Pensions System – Pensions Funds Assets Management*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 25 de maio, [versão em Cd-rom].
- Hering, Martin. 2006. «The Politics of Structural Pension Reform in Western Europe: Does the EU Matter?». Paper presented at the *Fifteenth International Conference of the Council for European Studies*, Chicago, 29 de março e 2 de abril.
- Hewitt, Christopher. 1977. «The effect of political democracy and social democracy on equality in industrial societies: a cross-national comparison». *American Sociological Review*, n° 42: 450–464.
- Hinrichs, Karl. 2000. «Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries». *European Review*, n° 8: 353-378.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit. Voice and loyalty: responses to decline in firms. Organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Howard, Christopher. 1997. *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- IGFSS. 2013. «Conta Segurança Social 2012».
- Immergut, Ellen, et al. org. 2007. *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press, 499-554.
- IMSERSO. S.d. Institut de Mayores y Servicios Sociales: [http://www.seg-social.es/imserso/estadisticas/est\\_pncs.html](http://www.seg-social.es/imserso/estadisticas/est_pncs.html).
- INE. 2010. *Rendimento e Condições de Vida 2009* (dados provisórios). Destaque: Informação à Comunicação Social. Instituto Nacional de Estatística. 15 de Julho de 2010.
- INE. 2013. *Instituto Nacional de Estatística: Rendimentos e Condições de Vida* ([http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdestboui=156015568&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdestboui=156015568&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)).
- ISG. 2006. «Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates». *Report by the Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC)*, 19 de maio. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/docs/isg\\_repl\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf).
- ISG. 2009. «Update of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046». *Report by the Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC)*, 1 de julho. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=752&newsId=551&furtherNews=yes>.
- ISSA 2010a. International Social Security Association. <http://www.issa.int/aiss>.
- ISSA 2010b. «Portugal to Speed up its First Pillar Pension Reform». International Social Security Association. [Profiles/Regions/Europe/Portugal/Reforms/Portugal-to-speed-up-its-first-pillar-pension-reform](http://www.issa.int/aiss/Profiles/Regions/Europe/Portugal/Reforms/Portugal-to-speed-up-its-first-pillar-pension-reform).

- Jackman, Robert. 1975. *Politics and Social Equality: a Comparative Analysis*. New York: John Wiley.
- Jacobs, Didier. 2000. «Low inequality with low redistribution? An analysis of income distribution in Japan, South Korea and Taiwan compared to Britain». *CASE paper 33*. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper33.pdf>
- Jacobs, Lawrence, e Theda Skocpol, org. 2005. *Inequality and American Democracy: What We Know and What We Need to Learn*. New York: Russell Sage
- James, Estelle, e Sarah Brooks. 2001. «The Political Economy of Structural Pension Reform». in ,Robert Holzmann, e Joseph Stiglitzorg. *New Ideas About Old Age Security* Washington. D.C.: World Bank.
- James, Estelle. 1998. «The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review». *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 69,nº 4
- Jones, Andrew. 2006. *The Elgar Companion to Health Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jousten, Alain, e Pierre Pestieau. 2002. «Mobility. Redistribution and Pension Reform in Europe».In *Social Security Pension Reform in Europe* pages, National Bureau of Economic Research, 85-108.Inc. <http://ideas.repec.org/h/nbr/nberch/10670.html>.
- Judt, Tony. 2008. *O Século XX Esquecido: Lugares e Memórias*. Lisboa: Edições 70.
- Kemmerling, Achim. 2009. *Taxing the working poor: the political origins and economic consequences of taxing low wages*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kersbergen, Kees van, e Uwe Becker. 2002. «Comparative Politics and the Welfare State».In *Comparative Democratic Politics*, Hans Keman. London: Sage.
- Kim, Taekyoon. 2010.«The Welfare State as an institutional process». *The Social Science Journal*, vol. 47, issue 3: 492-507.
- Korpi, Walter, e Joakim Palme. 1998. «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions. Inequality and Poverty in the Western Countries». *American Sociological Review*, vol. 63,nº. 5: 661-687.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Krieger, Leonard. 1963. «The Idea of The Welfare State in Europe and the United States». *Journal of the History of Ideas*, vol. 24,outubro-dezembro, nº 4:553-568.
- Kuznets, Simon. 1963. «Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VIII. Distribution of Income by Size». *Economic Development and Cultural Change*, vol. 11, janeiro, nº. 2, Part 2, 1-80
- Lamartina, Serena, e Andrea Zaghini. 2011 «Increasing public expenditures: Wagner's law in OECD countries». *German Economic Review*, 2ª ed, maio, vol. 12: 149–164.



- Leal, António da Silva. 1998. *Temas de Segurança Social*, Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas.
- Lechner, Elsa. 2005. «Migração e psiquiatria transcultural». Comunicação apresentada no Colóquio Internacional A Prisão, a Psiquiatria e a Rua, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 6-7 de Junho.
- Leibfried, Stephan, e Paul Pierson, org. 1995. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC: The Brookings Institute.
- Leibfried, Stephan, e Steffen Mau. 2008. *Welfare States: Construction. Deconstruction. Reconstruction*, vol III. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lindbeck, Assar. 1994. «Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms». Papers 589. Stockholm, International Economic Studies.
- Lindbeck, Assar. 2008. «Prospects for the Welfare State». Seminar Paper nº. 755. Institute for International Economic Studies. Stockholm University. <http://www.iies.su.se/>.
- Lindert, Peter. 2003. «Why the Welfare State Looks like a Free-Lunch». NBER Working Paper nº. 9869, jul.2003. <http://www.nber.org/papers/w9869.pdf>.
- Lindert, Peter. 2004a. «Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century». In *The Story*, vol. I. New York: Cambridge University Press.
- Lindert, Peter. 2004b. «Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century». In *Further Evidence*, vol. II. New York: Cambridge University Press.
- Lobo, Marina Costa. 2000. «Portugal na Europa, 1960-1996 – uma leitura política da convergência económica». In *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, org. António Barreto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 611-643.
- Lobo, Marina Costa. 2000. «Portugal na Europa, 1960-1996 – uma leitura política da convergência económica». In *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, org. António Barreto, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 611-643.
- Lobo, Marina Costa. 2005. *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lodemel, Ivar, e Heather Trickey. 2001. *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Policy Press.
- Lourenço, Eduardo. 2009. *A Esquerda na Encruzilhada ou Fora da História*. Lisboa: Gradiva.
- Luhmann, Niklas. 1990. *Political Theory in the Welfare State*. Berlin: Walter de Gruyter [1981].
- Mackenzie-Smith, James. 2009. *Public Sector Pensions are Unsustainable – and Unfair*. 26<sup>th</sup> March. [www.publicservice.co.uk/feature\\_story.asp?id=11634&topic=Finance%20and%20pensions](http://www.publicservice.co.uk/feature_story.asp?id=11634&topic=Finance%20and%20pensions)



- Magalhães, Pedro. 2004. «Democratas, descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político». In *Portugal a Votos. As Eleições legislativas de 2002*, org. André Freire, Marina Costa Lobo, e P. Magalhães, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 333-361
- Maia, Fernando. 1981. *Segurança Social. Portugal-CEE. Evolução Comparada 1960-1980*. Lisboa: Secretaria de Estado da Segurança Social, Serviço de Documentação e Informação.
- Maia, Fernando. 1984. *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*. Madrid: Organizacion Ibero Americana de Seguridad Social.
- Marques, Fernando. 1997. *Evolução e Problemas da Segurança Social em Portugal no após 25 de Abril*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1967. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Martin, John, e Edward Whitehouse. 2008. «Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries». *OECD Social Employment and Migration*, Working Papers n° 66. Oecd. Paris Delsa/Elsa/Wd/Sem  
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/3/40962388.pdf>.
- Matsaganis, Manos. 2004. *Social solidarity and its contradictions: the role of a guaranteed minimum income programme in modern social policy*.
- Mau, Steffen, Benjamin Veghte. 2007. *Social Justice. Legitimacy and the Welfare State*. Ashgate.
- Mau, Steffen. 2004. «Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange». *Current Sociology*, janeiro, vol. 52(1): 53–74.
- Mauss, Marcel. 2001. *Ensaio Sobre a Dádiva*. Lisboa: Edições 70.
- Mendes, Fernando Ribeiro. 1995. «Por onde vai a segurança social portuguesa?». *Análise Social*, vol. xxx (131-132). 1995 (2.º-3.º): 405-429.
- Mendes, Fernando Ribeiro. 2005. *Conspiração Grisalha. Segurança social competitividade e Gerações*. Oeiras: Celta Editora.
- Mendes, Fernando Ribeiro. 2009. «Que Segurança na Velhice em Portugal?». In *O Tempo da Vida – Fórum Gulbenkian de Saúde Sobre o Envelhecimento*. Cascais: Principia, 161-174.
- Mendes, Fernando Ribeiro. 2011. *Segurança Social: o futuro hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e Relógio d'Água.
- Mendes, Hugo, e José Luís Albuquerque. 2014. «Segurança Social: As Pensões como Retribuição do Trabalho e como Responsabilidade Solidária». In *Estado Social de Todos Para Todos*, org. Renato Carmo, André Barata. Lisboa: Tinta da China, 135-166.

- Ministério das Finanças. 2010. *Relatório de Orientação e Política Orçamental*. Julho de 2010. [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/ROPO\\_2010.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/ROPO_2010.pdf).
- Ministério das Finanças. 2012. Sistema Público de Pensões em Portugal. GPEARI, dezembro. ([http://www.ste.pt/actualidade/2013/08/Nota\\_Sistema%20pens%C3%B5es\\_101212\\_f.pdf](http://www.ste.pt/actualidade/2013/08/Nota_Sistema%20pens%C3%B5es_101212_f.pdf)).
- Ministério das Finanças. 2013. *Relatório Do Orçamento Do Estado Para 2014*. Outubro 2013.
- Mishra, Ramesh. 1995. *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista*. Oeiras: Celta Editora.
- Moreira, Vital. 2006. *Sobrevivências Corporativas*, (1), (2) e (3), Jornal Público, 5 de Setembro, 3 e 31 de Outubro.
- Moura, João. 1963. «A O.C.D.E. e as Políticas de Rendimentos». *Análise Social*, vol. I, n.º 3: 468-471.
- Mozzicafreddo, Juan. 2002. *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- MTSS - Ministério do Trabalho e da Solidariedade. 2002. *Portugal 1995-2000. Perspectivas da Evolução Social*. DEPP/MTS. Oeiras: Celta Editora.
- MTSS - Ministério do Trabalho e Solidariedade Social. 2006a. «Impactes das Medidas». Anexo ao Acordo sobre Reforma da Segurança Social. MTSS - Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.
- MTSS - Ministério do Trabalho e Solidariedade Social 2006b. *Relatório Sobre a Sustentabilidade da Segurança Social* (síntese) – cenários de longo prazo e apresentação de medidas com efeito na sustentabilidade de longo prazo da segurança social. Anexo Orçamento da Segurança social
- Murteira, Maria Clara. 2008. «A Reforma de 2007 do Sistema Público de Pensões em Portugal – Uma Análise Crítica das Escolhas Normativas Implícitas». *Notas Económicas*, dezembro, nº28: 56-75.
- Myles, John, e Paul Pierson. 2001. «The Comparative Political Economy of Pension Reform». In *The New Politics of the Welfare State*, org. Paul Pierson. Oxford: Oxford University Press.
- Myles, John. 2002. «A New Social Contract for the Elderly?». In *Why We Need a New Welfare State*, org. Esping-Andersen *et al.* Oxford: Oxford University Press.
- Natali, David, e Martin Rhodes. 2008. «The new politics of pension reforms in Continental Europe». In *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes*, org. Camila Arzaand Martin Kohli. London: Routledge.
- Neves, Ilídio. 1993. *A Segurança Social Portuguesa. Problemas Realidades e Perspectivas*. Lisboa: Instituto Superior Politécnico Internacional.

- Neves, Ilídio. 1996. *Direito da Segurança Social: Princípios fundamentais numa análise prospectiva*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Neves, Ilídio. 2001. *Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Neves, Mário Jorge. 2006. *A Saúde as Políticas e o Neoliberalismo*. Sindicato dos Médicos da Zona Sul/FNAM, 403.
- Nunes, Francisco. 2005. *Dinâmica de Pobreza e Eficácia do Sistema de Solidariedade e Segurança Social: – Uma aplicação a Portugal*. Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.
- OCDE. 2007. «OECD Social Expenditure database(1980-2003)».
- OCDE. 2008. «Highlights – PORTUGAL - Pensions at a Glance - Public Policies across OECD Countries». 2007 Edition: [www.oecd.org/els/social/ageing/PAG](http://www.oecd.org/els/social/ageing/PAG); Portugal: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/25/38728903.pdf>.
- OCDE. 2009. «Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries». ([www.oecd.org/els/social/pensions/PAG](http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG)).
- OCDE. 2012. «OECD Social Expenditure database(1980-2005)».
- OCDE. 2013. «Pensions at a Glance 2013 - OECD and G20 Indicators»[http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013\\_pension\\_glance-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en).
- OCDE. 2014. «Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators». [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014/the-crisis-and-its-aftermath-a-stress-test-for-societies-and-for-social-policies\\_soc\\_glance-2014-5-en;jsessionid=2luvigicc7o97.x-oecd-live-01](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014/the-crisis-and-its-aftermath-a-stress-test-for-societies-and-for-social-policies_soc_glance-2014-5-en;jsessionid=2luvigicc7o97.x-oecd-live-01).
- Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Oller, José-Luis. 1995. *Política de Reforma de los Sistemas de Pensiones*. Madrid: FEDEA.
- Paine, Thomas. 2006. «The first welfare State». In *The Welfare State Reader*, org. Christopher Pierson, e Francis Castles. Polity Press.
- Palier, Bruno. 2002. «The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems». ([http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0015/10167/Palier\\_Reforms-Bismarckian-WelfareSystems.pdf](http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0015/10167/Palier_Reforms-Bismarckian-WelfareSystems.pdf)).
- Patriarca, Fátima. 1995. «A Questão Social no Salazarismo 1930-1947», Coleção *Análise Social*, volume I e II, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Pereira, Victor, 2009. «Emigração e Desenvolvimento da Previdência Social em Portugal». *Análise Social*, 192: 471-510.
- Pereirinha, José António e Daniel Carolo. 2006. *Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo (1935- 1974): notas sobre a evolução da despesa*

- social*. Working Paper n.º WP30/2006/DE/CISEP. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão
- Pereirinha, José António, e Daniel Carolo. 2009. «A construção do Estado-Providência em Portugal: evolução da despesa social de 1935 a 2003», Working Paper n.º 36-2009. Lisboa: GHES/Instituto Superior de Economia e Gestão
- Pereirinha, José António, M<sup>a</sup> Manuela Arcanjo, e Daniel Carolo. 2007. «Prestações sociais no corporativismo português: a política de apoio à família no período do Estado Novo». XXVII Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social. Lisboa, 16-17 de Novembro.
- Pereirinha, José, e Francisco Nunes. 2006 «Política Social e Europa. 20 anos depois». In *Economia Portuguesa: 20 anos depois*, org. António Romão. Coimbra: Almedina.
- Pereirinha, José, Maria Manuela Arcanjo e Francisco Nunes. 2009 «The Portuguese Welfare System: From a Corporative Regime to a European Welfare State». In *The Handbook of European Welfare Systems*, org. Katheline Schubert *et al.* Londres: Routledge.
- Pereirinha, José. 1988. «Inequalities, Household Income Distribution and Development in Portugal». Tese de Doutoramento, Holanda, Institute of Social Studies.
- Pestieau, Pierre. 1999. «The political economy of redistributive social security». IMF working Paper 90/180.
- Pierson, Paul 2004. *Politics in Time. History. Institutions. and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1996. «The New Politics of The Welfare State». *World Politics*, 48 (2): 143-179.
- Pierson, Paul. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson. Paul. 1998. «The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis». In *European Integration and Supranational Governance*, org. Wayne Sandholtz, e Alec Stone Sweet. Oxford: Oxford University Press.
- Pimentel, Irene. 1999. «A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40». *Análise Social*, vol. XXXIV (151-152), (2.º-3.º): 477-508.
- Pinheiro, Maximiano, e Vanda Cunha. 2007. «MISS: A Model for Assessing the Sustainability of Public Social Security in Portugal». Banco de Portugal, *Occasional Papers*. no.2. [http://research.mpinheiro.com/MISS\\_English.pdf](http://research.mpinheiro.com/MISS_English.pdf) [ultimo acesso a 28 de Maio de 2010]
- Pinto, Aníbal. 1963. «Distribuição do Rendimento e Estratégia de Redistribuição». *Análise Social*, n.º2: 270-285.

- Pinto, António Costa e Nuno Severiano Teixeira. 2005. «A Europa do Sul e a Construção Europeia 1945-2000». In *Portugal, Espanha e Integração Europeia. Um balanço*, org. S. Royo. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Pinto, Carlos. 2009. «Gasta-se demais com a Saúde em Portugal?». *JANUS*. ([http://www.janusonline.pt/2009/2009\\_2\\_9.html](http://www.janusonline.pt/2009/2009_2_9.html))
- Pontusson, Jonas e David Rueda. 2010. «The Politics of Inequality: Voter Mobilization and Left Parties in Advanced Industrial States». *Comparative Political Studies*, vol. 43, nº. 6: 675-705.
- Portal do Governo. 2014. *A Evolução dos Sistemas de Pensões em Portugal: O Caso Particular da CGA* - <http://www.portugal.gov.pt/pt/ostemas/pensoes/documentacao/b.aspx>.
- Rafecas, Jordi Guilera. 2008. *Top Income Shares In Portugal Over The Twentieth Century*. Comunicação apresentada na Conferência da AEHE – Associação Espanhola de História Económica, Murcia, 10-12 de Setembro.
- Ramalho, Maria Madalena. 1971. *Redistribuição e Fiscalidade: O Caso Francês*. Lisboa: Gabinete de Planeamento do Ministério das Corporações e Previdência Social.
- Ravallion, Martin. 2009. «Do Poorer Countries have less Capacity for Redistribution?». *Policy Research Working Paper* 5046. World Bank (Washington. DC). [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469382&menuPK=64216926&entityID=000158349\\_20090909133807](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469382&menuPK=64216926&entityID=000158349_20090909133807)
- Rawls, John. 1993. *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença.
- Rhodes, Martin. 2001. «The Political Economy of Social Pacts». In *The New Politics of the Welfare State*, org. Paul Pierson. New York: Oxford University Press, 165- 196.
- Ribeiro, Maria Eduarda, e Judite Correia Sarmiento. 1980. «Políticas de rendimentos: as experiências de alguns países industrializados». *Análise Social*, vol. XVI (4.º), n.º 64: 745-778.
- Rodrigues, Carlos Farinha. 2009. «Efficacy of Anti-Poverty and Welfare Programs in Portugal: the Joint Impact of the CSI and RSI». Paper apresentado na conferência da ESPANET, Urbino, Italia.
- Rodrigues, Carlos Farinha. 2004. «The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal». Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão/Departamento de Economia. Working Paper N.º 9/2004/DE/CISEP.
- Rodrigues, Carlos Farinha. 2007. *Distribuição do Rendimento. Desigualdade e Pobreza: Portugal nos anos 90*. Coimbra: Almedina.
- Rodrigues, Pedro e Alfredo Marvão Pereira. 2007. *A Reforma das Pensões em Portugal: Uma Análise de Equilíbrio Geral Dinâmico*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.

- Rodrigues, Pedro e Pedro Duarte. 2005. «Quatro medidas para a Segurança Social». Direcção-Geral de Estudos e Previsão, Ministério das Finanças, 10 de Janeiro de 2005, vol. 4.
- Rosa, Eugénio. 2006. «A Nova Lei De Bases Da Segurança Social: o governo aceitou as exigências do PSD que Sócrates e Vieira da Silva tanto criticaram». 1 de Novembro de 2006. Documento disponível no sítio: [http://resistir.info/e\\_rosa/nova\\_lei\\_seg\\_social\\_governo\\_cede\\_psd.html](http://resistir.info/e_rosa/nova_lei_seg_social_governo_cede_psd.html).
- Rosa, Eugénio. 2008. «A redução do défice em 2007 para além do previsto». Documento 05-08. disponível no sítio: <http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2008/05-08-Causas-Reducao-defice-para-alem-previsto.pdf>.
- Rosa, Eugénio. 2009. «Pensões». Documento 12-09 disponível no sítio: <http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2009/12-2009-%20Pensoes-2009- apenas-389euros-3.pdf> [último acesso em 16 de Junho de 2010]
- Rosanvallon, Pierre. 1984. *A Crise do Estado-Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito.
- Rothenbacher, Franz. 2004. «The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain and Germany». Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Working Paper n.º. 74. University of Mannheim. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-74.pdf>.
- Rovallion, Martin. 2009. «Têm os Países mais Pobres menos Capacidade de Redistribuição?». *One Pager*, n.º 97, International Policy Centre for inclusive Growth, setembro.
- Sakellariopoulos, Theodoros, e Marina Angelaki. 2007. «The Politics of Pension Reform In South European Welfare States». In *The Right to Social Security*, org. Langendock. Antuérpia, Oxford, New York: Intersentia, 121-144.
- Salverda, Wiemer, Brian Nolan, e Timothy Smeeding, org. 2009. *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford University.
- Sanches, José, L. Saldanha. 2010. *Justiça Fiscal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e Relógio d'Água.
- Santos, Boaventura de Sousa, e Sílvia Ferreira. 2001. «A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes». In *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*, org. Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa, et al. 1998a. *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas e Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Santos, Boaventura Sousa. 1998b. *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento, 3ª edição.
- Santos, Boaventura Sousa. 1999. *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, 7ª edição.

- Santos, Boaventura Sousa. 2001. *Globalização Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa. 2002. *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência* [Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, vol. I]. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Nuno, e Carla Ferreira. 2002. «The Portuguese Pension Reform». *9th International Research Seminar on Issues in Social Security*, org. Foundation for International Studies on Social Security, Sigtuna, Suécia, 15-18 junho.
- Schmidt, Vivien A. 2002. «Does Discourse Matter in the Politics of Welfare Adjustment?» In *Comparative Political Studies*, vol. 35, nº 2: 168-193.
- Schmidt, Vivien, e Claudio Radaelli. 2004. «Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues». *West European Politics*, março, vol. 27, nº. 2: 183-210.
- Schmitter, Philippe. 1999. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Segurança Social Portuguesa: <http://www.seg-social.pt/>
- Sen, Amartya. 2003. *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.
- Sikka, Prem. 2006. «Pension Misery for Millions». *Chartist*. <http://www.chartist.org.uk/articles/econsoc/march06sikka.htm>.
- Silva, Adroaldo Moura. 1996. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural
- Silva, Carlos Pereira, e Joaquim Goes. 2006. «Modelo Social» *Compromisso Portugal*. [http://www.compromissoportugal.pt/?id\\_categoria=80](http://www.compromissoportugal.pt/?id_categoria=80).
- Silva, Filipe Carreira da. 2009. «Why Social Rights? On the Process of Constitutionalization of Socioeconomic Rights in Portugal». Paper apresentado em Minda de Gunzburg Center for European Studies, novembro.
- Silva, Pedro Adão. 2002. «O modelo de Welfare da Europa do Sul: Reflexões sobre a Utilidade do Conceito». *Sociologia. Problemas e Práticas*, nº 38: 25-59.
- Silva, Pedro Adão. 2009. «Waving the European flag in a Southern European welfare state: factors behind domestic compliance with European social policy in Portugal». Tese de Doutoramento, Florença, European University Institute.
- Silva, Pedro Duarte. 1997. «Perspectivas Financeiras da Segurança Social em Portugal». Lisboa: Ministério das Finanças. Direcção-Geral de Estudos e Previsão. Documentos de Trabalho Nº 2. <http://www.gpeari.min-financas.pt/investigacao/working-papers/historico-dgep>.
- Skocpol, Theda. 2005. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*. Harvard University Press

- Smith, Adam. 2014. *Riqueza das Nações*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Starfield, Barbara. 2006. «State of the art in research on equity in health». *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 31(1): 11-32.
- Starke, Peter. 2006. «The Politics of Welfare Retrenchment: A Literature Review». *Social Policy & Administration*, vol. 40,nº. 1: 104-120.
- Starke, Peter. 2008. *Radical Welfare State Retrenchment. A Comparative Analysis*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Stephens, John. 1979. *The transition from capitalism to socialism*. London: Macmillan.
- Stiglitz, Joseph. 2009. «The global crisis social protection and jobs». *International Labour Review*, vol. 148,nº. 1–2: 1-13.
- Stjernø, Steinar. 2005. *Solidarity in Europe. The History of an Idea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tepe, Markus. 2007. «Is there a link between preferences for redistribution and pension spending?» [http://poloek-dvpw.mpifg.de/e\\_documents/SektionstagungUmverteilung/tepe\\_redistribution.pdf](http://poloek-dvpw.mpifg.de/e_documents/SektionstagungUmverteilung/tepe_redistribution.pdf)
- Térlan, Alexander Elu. 2008. *Has Social Security Policy Converged? Cross-country Evolution of Old Age Benefits. 1890-2000*. Comunicação apresentada na Conferência da AEHE – Associação Espanhola de História Económica, Murcia, 10-12 de Setembro.
- Thane, Pat. 1996. *Foundations of the Welfare State*. Longman.
- Tilton, Tim. 1990. *The political theory of Swedish Social Democracy*. Oxford: Clarendon Press.
- Tocqueville, Alexis. 2002. *A Democracia na América*. Cascais: Principia.
- Trattner, Walter. 1994. *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America*, 5<sup>th</sup> edition. New York: Free edition.
- UGT, 2006. «Parecer Sobre a Reforma da Segurança Social». [http://www.ugt.pt/CE\\_21\\_09\\_2006.pdf](http://www.ugt.pt/CE_21_09_2006.pdf)
- Valério, Nuno, coord. 2001. *Estatísticas Históricas Portuguesas*. Vol. I e II. Lisboa: INE.
- Vis, Barbara. 2009. «The importance of socio-economic and political losses and gains in welfarestate reform», *Journal of European Social Policy*, vol.19 (5): 395–407.
- Wapshott, Nicholas. 2013. *Keynes Hayek: O Confronto que Definiu a Economia Moderna*. Lisboa: D. Quixote.
- Whiteford, Peter, e Edward Whitehouse. 2006. «Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries». *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22,nº 1: 78-94.
- World Bank. 1994. «Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth». Washington. D.C.:World Bank and Oxford University Press.



Zaidi, Asghar. 2010. *Sustainability and adequacy of pensions in EU countries: a cross-national perspective*. European Centre for Social Welfare Policy and Research.

## *Siglas e Acrónimos*

ADSE – Direção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública

BCE – Banco Central Europeu

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido Popular

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CES – Contribuição Extraordinária de Solidariedade

CGA – Caixa Geral de Aposentações

CGE – Conta Geral do Estado

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (sindicato)

CLBSS – Comissão do Livro Branco da Segurança Social

CSI – Complemento Solidário para Idosos

EMV – Esperança média de vida

EU-SILC – EU statistics on income and living conditions

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FS – Fator de Sustentabilidade

IAS – Indexante de Apoios Sociais

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IPC – Índice de Preços no Consumidor

IRS – Imposto sobre Rendimentos Singulares

ISSA – International Social Security Association

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OSS – Orçamento da Segurança Social

PAEF – Programa de Ajustamento Económico e Financeiro

PCP – Partido Comunista Português

PIB – Produto Interno Bruto

PPR – Plano de Poupança Reforma

PREC – Período Revolucionário em Curso

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

RESSA – Regime Especial do Subsistema do Setor Agrícola

RGSS – Regime Geral de Segurança Social

RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida

ROE – Relatório do Orçamento do Estado

RSI – Rendimento Social de Inserção

SMN – Salário Mínimo Nacional, agora designado por (RMMG)

SNS – Serviço Nacional de Saúde

TOE – Transferências do Orçamento do Estado

TSB – taxas de substituição brutas (das pensões)

TSL – taxas de substituição líquidas (das pensões)

TSU – Taxa Social Única

UE – União Europeia

UGT – União Geral dos Trabalhadores (sindicato)